

# التخصيصيّة والتصحيحات الهيكليّة

## في

## البلاد العربية

تحرير

سعيد النجار

صندوق النقد العربي

اهداءات ٢٠٠٣

أسرة أ.د/رمزي ذكي

القاهرة

ندوة مشـتركة تحت إشـراف :

- صندوق النقد العربى
- البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا
- صندوق النقد الدولى

أبو ظبى ٥ ـ ٧ كانون أول ( ديسمبر ) ١٩٨٨

# المحتـــويات

صفحة

# شــــكر وتقــــديـر

كانت هذه الندوة ثمرة للتعاون بين صندوق النقد العربى ، والبرنامج الانمائى للأمم المتحدة واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا ( الأمم المتحدة ) وصندوق النقد الدولى . وإن اهتمام هذه المنظمات الأربع بهذه الندوة وتقديم الدعم اللازم لتنظيمها وانعقادها خير دليل على أهمية الموضوع الذى تتناوله وهو « التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية » . ويقصد بالتخصيصية سياسة نقل ملكية المنشآت العامة ، أو إدارتها ، من القطاع العام إلى القطاع الخاص . وهى الترجمة العربية للكلمة الانجليزية Privatization التى تتداول كثيراً فى الأدبيات الاقتصادية المعاصرة على أثر شيوع تلك السياسة فى عدد كبير من البلاد المتقدمة والبلاد النامية وبعض البلاد الاشتراكية .

وقد لجأت بعض البلاد النامية إلى سياسة التخصيصية فى إطار الجهود التى تبذلها لرفع مستوى الكفاءة فى استخدام الموارد وإزالة الاختلالات الداخلية والخارجية التى تعانى منها وقد ازدادت أهمية هذا الموضوع تحت ضغط التدهور الكبير الذى طرأ أخيراً على البيئة الاقتصادية العالمية وما ترتب على ذلك من تدهور الأوضاع فى عدد كبير من البلاد النامية ، ويتبين ذلك من العجز الكبير فى موازين المدفوعات واشتداد الضغوط التضخمية وانخفاض معدل التبادل التجارى وتراكم المديونية الخارجية وتباطؤ النمو . ومن هنا نشأت الحاجة إلى العمل على تطبيق السياسات التصحيحية ومن بينها سياسة التخصيصية ويصدق ذلك على وجه الخصوص فى البلاد التى يمثل فيها القطاع العام نسبة عالية من النشاط الاقتصادى ومن بينها عدد كبير من البلاد العربية .

وقد كانت الندوة فرصة طيبة لتبادل الرأى بين عدد من الخبراء والمسئولين من البلاد العربية والمنظمات الدولية والاقليمية . وكان أساس المناقشة ثمانية بحوث أعدت بمناسبة انعقاد الندوة وهى منشورة فى هذا الكتاب مصحوبة بالتعقيب المكتوب على كل منها بالإضافة إلى بحث أعده مدير الندوة عن القضايا الأساسية التى أثيرت أثناء المناقشات . ونأمل أن تكون الندوة وما أسفر عنها من بحوث

و مناقشات قد أسهمت فى إلقاء ضوء على قضية التخصيصية وأسبابها وأساليبها وما يمكن أن تفعله لعلاج مشكلات القطاع العام فى البلاد العربية وما يحتمل أن يعترضها من صعوبات . ولم يكن الهدف من الندوة الوصول إلى توصيات وإنما البحث عن الحقيقة فى قضية اقتصادية تهم العالم العربى وإفساح المجال للآراء المتعارضة والوقوف على تجارب البلاد المختلفة .

وأود نيابة عن المشاركين فى الندوة أن أتقدم بالشكر لدولة الإمارات العربية المتحدة فى شخص صاحب السمو الشيخ سرور بن محمد آل نهيان رئيس الديوان الأميرى الذى تفضل بوضع الندوة تحت رعايته وإنابة السيد عبد الملك الحمر محافظ المصرف المركزى لدولة الإمارات فى إلقاء الخطاب الافتتاحى .

كذلك أتوجه بالشكر للمنظمات التى ساهمت بمواردها وجهودها فى إنجاح هذه الندوة فى شخص ممثليها السادة : محمد عبد الله نور ، نائب رئيس البرنامج الانمائى للأمم المتحدة لشئون الشرق الأوسط ومحمد سعيد النابلسى ، الأمين العام التنفيذى للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا ( الأمم المتحدة ) وعزيز على محمد وأحمد أبو شادى من صندوق النقد الدولى .

وأود أن أخص بالشكر السيد عبد الله القويز المدير العام ، رئيس مجلس الادارة ، صندوق النقد العربى والسيد رشيد خالد والعاملين فى صندوق النقد العربى لحفاوتهم الكريمة وجهودهم الضخمة فى التحضير للندوة والتنظيم التدقيق لاجتماعاتها والمساعدة المستمرة فى إعداد البحوث والوثائق التى دارت حولها المناقشات . وقد كان لجهودهم السخية فضل كبير فى جعل هذه الندوة ممتعة ومثمرة فى نفس الوقت .

**سعيد النجار**
**مدير الندوة**

# تقــديم

## عبـد الله القــويـز

### المدير العام رئيس مجلس الادارة

### صــندوق النقـد العـربى

يسعدنى أن أرحب بكم بمناسبة انعقاد ندوة « التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية » التى ينظمها صندوق النقد العربى بالمشاركة مع البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الأمم المتحدة ) وصندوق النقد الدولى ، والهادفة إلى مناقشة نقل ملكية المنشآت العامة أو ادارتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص .

إن هذه الندوة تحتل مكانًا بارزًا ومميزًا فى مسيرة الصندوق نحو غايته فى دعم التكامل الاقتصادى العربى ودفع عجلة التنمية فى البلاد العربية ، حيث تعقد فى وقت أصبحت فيه قضية التصحيح الهيكلى فى معظم بلاد العالم قضية ملحة وعاجلة ضمن قائمة أولويات العمل للعديد من الحكومات وعلى الأخص فى البلاد العربية .

وهذا الاهتمام بالتصحيحات الهيكلية أملته مقتضيات اقتصادية نابعة من التجربة . فاقتصاديات العديد من بلاد العالم ومنها اقتصاديات عربية تعرضت لخلل هيكلى فى تشكيله وفى مستوى الكفاءة الانتاجية وعلاقة التكاليف بالأسعار وفى أنماط الاستهلاك والاستثمار . وقد تجسد ذلك كله فى شكل فجوة بين الموارد المحلية والانفاق المحلى انعكس فى عجز الحسابات الجارية فى موازين المدفوعات . ولقد أدى ذلك إلى ارتفاع المديونية الخارجية للعديد من بلاد العالم الثالث ، ومنها بعض البلاد العربية ، إلى مستويات لم تتمكن اقتصاداتها من تحمل أعباء خدمتها ، الأمر الذى أحدث أزمة ، فى النظام المالى العالمى ومعه النظام الاقتصادى العالمى . تلك الأزمة التى استفحلت فى النصف الأخير من عام ١٩٨٣ . وقد اكتسبت قضية التصحيح الهيكلى أهمية كبرى على الصعيدين الفكرى والعملى على إثر تلك الأزمة .

فعلى الصعيد الفكرى اجتهد أهل الاختصاص فى بحث ومناقشة أسباب التردى فى اقتصادات العديد من بلاد العالم الثالث وطرح البدائل المتاحة والممكنة للتغلب على الصعوبات التى تواجه تلك الاقتصاديات . وعلى الصعيد العملى ، عملت المؤسسات الدولية والاقليمية على مساعدة تلك الدول على ترتيب أمورها من خلال الاتفاق معها على برامج تصحيحية مدعومة بقروض وإعادة جدولة لمديونياتها الخارجية . وقد شملت تلك البرامج ، من بين أمور أخرى ، معالجة دور الحكومة فى اقتصاد البلاد المعنية . ففى كثير من بلاد العالم توسع نشاط الحكومة خارج المجالات التقليدية لوظائفها من دفاع وطنى وحفظ للأمن والنظام ليشمل انتاج السلع والخدمات الخاصة من خلال استخدام الموارد العامة وإنشاء المؤسسات العامة التى تعمل فى هذا المجال . وقد انتشرت هذه الظاهرة فى البلاد التى تتبنى فلسفة الاقتصاد الموجه والدول التى تتبنى فلسفة الاقتصاد الحر على السواء وقد تم إنشاء العديد من مؤسسات القطاع العام فى بلاد العالم الثالث ومنها البلاد العربية ، فى إطار الجهود الانمائية لتلك البلاد وذلك كأدوات ضمن استراتيجياتها الانمائية . كما أن مؤسسات مالية دولية ووكالات مانحة للمساعدات كان لها دور فى إنشاء بعض هذه المؤسسات العامة بحكم أنها تفضل منح قروضها ومساعدتها عبر تلك المؤسسات . وبالاضافة إلى ذلك ، كانت الشركات متعددة الجنسية ( multinationals ) العاملة فى البلاد النامية تفضل مشاركة المؤسسات العامة والتعامل معها لأن فى ذلك تقليلا للمنافسة وتمتعا بامتيازات ضريبية ومساعدات مالية .

إن دراسة الهياكل المؤسسية وعلاقتها بالتنمية الاقتصادية والتصحيح الهيكلى عملية مستمرة ، فالمؤسسات المالية الدولية التى كانت بالأمس تشجع على إنشاء المؤسسات العامة نجدها اليوم تستنتج فى ضوء تلك الدراسات أن تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص من شأنه زيادة معدلات النمو وتعزيز الاستقرار الاقتصادى . ونأمل أن تساهم هذه الندوة التى تضم نخبة متميزة من المسئولين والخبراء فى زيادة وتعميق إدراكنا لهذا الموضوع الذى يستمد أهميته البالغة من حيث انعكاساته العملية على توجيه السياسات الاقتصادية والمالية . وإذ أغتنم هذه المناسبة الطيبة للتحدث إليكم ، أستميحكم عذرا بمشاركتكم بعض الملاحظات التى تتناول موضوع هذه الندوة :

وأبدأ هذه الملاحظات بسؤال عن أسباب إعادة الاهتمام بموضوع نقل ملكية

المنشآت العامة إلى القطاع الخاص . إننى واثق أن البحث عن إجابة مهما كانت شاملة ستجد بيننا من يقدم المزيد من الأسباب سواء أكانت اقتصادية أم سياسية . ولكن قد تشاركوننى الرأى بأن الاهتمام بقضية نقل ملكية مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص ما هو إلا اهتمام ضمن إطار أوسع وأشمل ألا وهو كفاءة وفعالية استخدام الموارد . فحكومات العديد من بلاد العالم ومنها البلاد العربية تبحث عن الأساليب المثلى لتعبئة الموارد الجديدة والاستخدام الأفضل للموارد المتاحة .

فعندما قامت بلاد العالم الثالث بإنشاء مؤسسات عامة فى إطار استراتيجياتها الانمائية ، كانت تأمل بأن تحقق تلك المؤسسات الاستغلال الأمثل للموارد بهدف زيادة الدخل القومى وإبعاد شبح الفقر وتحقيق فائض فى عملياتها للتوسع فى التكوين الرأسمالى . إلا أن كثيرا من الدراسات الجارية تشير إلى أن مؤسسات القطاع العام أصبحت مصدر امتصاص للثروة الوطنية وأداة للفساد والمحسوبية . والدول فى بحثها عن موارد جديدة وفى محاولتها تحسين استخدام الموارد المتاحة قد تجد ضالتها بإفساح المجال للقطاع الخاص بتملك وإدارة المؤسسات العامة .

إن الدعوة إلى إفساح المجال للقطاع الخاص للمشاركة فى ملكية وإدارة بعض مؤسسات القطاع العام يستند إلى مبررات يمكن إجمالها فى ثلاثة :

## الأول :

هو أن القطاع الخاص أكفأ من الدولة فى ادارته لهذه المؤسسات مما يسهم فى توفير الموارد وتحسين أداة هذه المؤسسات ويزيد بالتالى من معدلات النمو الاقتصادى .

## الثانى :

هو أن القطاع الخاص بما يقدمه من حوافز أقدر من الدولة على تعبئة الموارد وتوجيه الادخار نحو المشاريع المربحة وتعميم ملكية هذه المؤسسات على أكبر قطاع من المواطنين وخلق سوق مالية نشطة تشجع على الادخار وتوفر قناة وطنية للتمويل .

## الثالث :

هو أن تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص يزيل عن كاهل الحكومة

عبء خسائر هذه المؤسسات مما يسمح للدولة بتركيز جهودها ومواردها لأهداف اقتصادية محددة .

إن هذه المبررات لا ينبغي أن تكون بديلاً عن الدراسات خصوصًا تلك التى تأخذ فى اعتبارها ليس فقط الربحية المالية وإنما أيضًا عامل المنفعة للمجتمع ككل . إذ قد تظهر هذه الدراسات أن ضعف الادارة بسبب ندرة الاداريين الأكفاء ومركزية القرار وتدخل السلطات الحكومية فى شؤون هذه المؤسسات وعدم وضوح أهدافها الوضوح الكافى هى الأسباب الحقيقية لفشل المؤسسات العامة .

إن هذه الندوة تتيح لنا فرصة ممتازة للمراجعة والمناقشة حول موضوع التخصيصية والتصحيحات الهيكلية على أمل استخلاص ما يعزز سعينا للتغلب على ما تواجهه دولنا من مصاعب اقتصادية .

وفى الختام أود باسم صندوق النقد العربى أن أشكر حكومة دولة الامارات العربية المتحدة على رعايتها لهذه الندوة وعلى الدعم المستمر الذى يحظى به الصندوق كما أشكر الجهات التى ساهمت مع الصندوق فى تنظيم هذه الندوة وهم برنامج الأمم المتحدة للتنمية واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا وصندوق النقد الدولى وأشكر كذلك الباحثين والمعقبين من العرب وغير العرب الذين ساهموا بجهودهم وأفكارهم فى إلقاء الضوء على مختلف جوانب موضوع الندوة .

# كلمـــة الافتتـــاح

## عبـد المـلك الحمـر
**محافظ المصرف المركزى**
**دولة الإمارات العربية المتحدة**

يطيب لى أن أرحب بكم فى مدينة أبو ظبى ، حاضرة الإمارات العربية المتحدة ، وأنتم تحضرون هذه الندوة ، التى ينظمها صندوق النقد العربى ، بالتعاون مع صندوق النقد الدولى ، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية ، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا .

تتضح أهمية الموضوع الذى بين أيديكم فى هذه الندوة ، ألا وهو تحويل ملكية المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص ، من الظروف التى تعيشها البلاد النامية هذه الأيام ، والتى نجمت إلى حد كبير عن الآثار التى ترتبت على السياسات الاقتصادية التى اتبعتها تلك البلاد خلال شوط طويل من السعى لتنمية اقتصاداتها منذ بداية عقد الستينات . فمن الملاحظ أن العديد من البلاد النامية ومنها البلاد العربية قامت بتنفيذ خطط تنموية طموحة خصصت لها موارد طائلة مما توفر لها من حصيلة صادراتها ، بالإضافة إلى الموارد المحلية التى تمكنت من تعبئتها ، ومن القروض الخارجية .

إن حصيلة التنمية تبدو متواضعة مقارنة بالآمال التى كانت معقودة عليها ، فباستثناء البلاد المصدرة للنفط ، التى تمكنت من استكمال بنيتها الأساسية ، وإنشاء عدد من الصناعات المختلفة ، فإن العديد من البلاد النامية ما زال يرزح تحت نير التخلف وأصبحت الزيادة الحقيقية فى نصيب الفرد من الدخل فى السنوات الأخيرة أقل من الزيادة الطبيعية فى السكان .

ونظرًا لطول الفترة التى تمتد لأكثر من ربع قرن ، ولضخامة الاستثمارات المنفذة ، فإن تلك النتيجة المتواضعة تدفعنا إلى وقفة تأمل فاحصة للنظر فى أسباب قلة المردود التنموى . ولهذا فنحن نسأل أنفسنا ، لماذا لا تزال البلاد النامية تستورد جزءًا كبيرًا من احتياجاتها الاستهلاكية ومتطلباتها الانتاجية من الخارج ؟ لماذا لا تزال صادرات البلاد النامية تعتمد على عدد قليل من السلع الأولية ، التى تخضع أسعارها للتذبذب من عام لآخر ؟ لماذا لا تزال هياكل الانتاج فى البلاد النامية تعتمد على عدد قليل من السلع الأولية ، دون أن تصل إلى مستوى منشود من إنتاج السلع الصناعية ؟ .

وإذا كانت الإجابة على تلك الأسئلة وغيرها متعددة الجوانب ، متشعبة الفروع ، لأن المؤثرات المعنية تتنوع بين العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، فإن كلاً من تلك العوامل يحتاج إلى عدد من الدراسات التى تتناول الجوانب المختلفة بالتفصيل ، الأمر الذى سيسهم فى تصحيح ما آل إليه الوضع .

إن هذه الندوة التى تشرفونها « ندوة التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية » ، حيث يعنى بالتخصيصية تحويل ملكيات مؤسسات القطاع العام أو ادارتها إلى القطاع الخاص ، تتناول أحد الجوانب الهامة والمؤثرة فى مسيرة التنمية فى بلادنا العربية وغيرها من البلاد النامية ، والتى تزايد الاهتمام بها على الصعيدين النظرى والتطبيقى فى السنوات الأخيرة .

فكما هو معروف لديكم فإن القطاع العام يتولى قسطًا كبيرًا من النشاط الاقتصادى فى معظم البلاد العربية ، وله إسهامه الملحوظ فى الناتج المحلى الإجمالى وعلى مستوى العمالة . وينطبق ذلك بدرجة أو بأخرى على البلاد المصدرة وغير المصدرة للنفط . ومن هذا المنطلق فالحاجة ماسة لتحسين كفاءة استغلال الموارد المستخدمة فى هذا القطاع كشرط ضرورى لتحقيق الأهداف المنشودة فى مجال التنمية وزيادة الدخول .

إن السنوات الأخيرة قد شهدت شعورًا متناميًا فى معظم البلدان بأهمية الدور الذى يمكن أن يضطلع به القطاع الخاص فى عملية التنمية ، وهو ما انعكس فى الوزن الذى أفرد لهذا القطاع فى الخطط الإنمائية فى العديد من البلدان ، ومن القوانين والتشريعات وإضفاء الامتيازات الهادفة إلى تشجيع مشاركة هذا القطاع فى النشاط الاقتصادى . وقد امتد هذا الاهتمام بالقطاع الخاص ليشمل موضوع التخصيصية أو تحويل ملكية مؤسسات القطاع العام أو إدارتها للقطاع الخاص .

وبحث الآثار التى يمكن أن تترتب على ذلك على صعيد كفاءة استخدام الموارد وعلى صعيد الصعوبات والتحديات المحيطة بوضع هذا الأمر موضع التنفيذ . فكما لا يخفى عليكم أيها السادة ، فإن موضوع التخصيصية ينطوى على ما هو أكبر بكثير من مجرد تحويل الملكية أو الإدارة من القطاع العام للقطاع الخاص ، فالهدف الأساسى والأهم يجب أن يكون مرتبطًا بتحسين الأداء ، وزيادة المردودية من الاستثمارات ، ذات الجدوى الاقتصادية المنتجة .

إن ندوتكم هذه تستهدف تحليل ومناقشة أهم القضايا المتصلة بدور كل من القطاعين العام والخاص فى عملية التصحيح الاقتصادى الهيكلى فى البلاد النامية بشكل عام وفى البلاد العربية بشكل خاص . وهى تسعى إلى تسليط الضوء على مدى الحاجة لاعتماد التخصيصية والوسائل المناسبة لتحقيقها والصعوبات المتوقعة وذلك بالاستناد إلى تجارب بعض البلاد ومنها من بلادنا العربية مصر والأردن وتونس .

لا شك أن الموضوع الذى اجتمعتم للتداول حوله هو أحد أهم مواضيع الساعة لأنه يشغل بال واضعى السياسات الاقتصادية فى الدول النامية والعربية . وأن الحاجة ماسة لتقديم ما يمكن أن يسترشد به هؤلاء المسؤولون فى تقييم مسار التنمية فى بلادهم ، وتصحيحها حيث دعت الضرورة ، لكى يعملوا على تحقيق مستويات أعلى من النمو ، ورفع مستوى معيشة مواطنيهم إلى آفاق أرحب من الحياة الكريمة .

وفى هذا السياق لا بد أن نذكر بأن عملية التصحيح الهيكلى تحتاج إلى مجهود جماعى من جانب القطاعين الحكومى والخاص بالداخل وكذلك من جانب المنظمات العالمية والدول الصناعية من الخارج .

وكما تعلمون فإن العوامل الخارجية أى سياسات البلاد المتقدمة لها أثر كبير خلال عقود التنمية الثلاثة الماضية . ليس هذا تبريرًا للاختلالات التى تعانيها اقتصاديات الدول النامية والعربية بصورة خاصة . ولكن العوامل الخارجية أصبحت واقعًا نافذًا فى مشاريع التنمية الوطنية . فممارسة الحماية الجمركية مثلاً تعطل تسويق منتجات البلاد النامية بل تزيد من عجز موازينها على اختلافها . وكذا الحال حينما تقوم الدول المتقدمة بتعديل أسعار الصرف أو رفع الفوائد بصورة مفاجئة تتعرقل مسيرة الخطط الانمائية إن لم تتوقف فى بعض البلدان النامية .

ولهذه الأسباب أعود فأؤكد بأن عملية التصحيح الاقتصادى الهيكلى تحتاج إلى تضافر الجهود لا على المستوى المحلى بالنسبة للبلاد العربية والنامية على السواء ، بل على الصعيد الإقليمى والعالمى . . فالتوجه إلى التكامل الاقتصادى بالاعتماد أولاً على القوة الذاتية والموارد المحلية أصبح ضرورة حياتية . . . ولكن فى ظل خطط تنموية رشيدة . فالترشيد ، أيها الأخوة ، ليس فى الانفاق فقط حينما يتصل بالحاجات الأساسية للفرد المواطن ولكن الترشيد فى معدلات نمو معتدلة واستثمار أمثل ( ليس أعلى ) للموارد المتاحة وتوزيع عادل فى فرص متكافئة .

ومن هنا تأتى أهمية ندوتكم هذه إذ تعتبر باكورة العمل فى إطار معهد السياسات الاقتصادية الذى أنشأه صندوق النقد العربى ، فإننى أرجو أن تكون تلك الندوة علامة على طريق الإنجازات الطيبة ، مادًا يد العون للأجهزة الاقتصادية فى البلاد العربية ، ليعينها فى مجال وضع وتطبيق السياسات الاقتصادية .

## ـــ ١ ـــ

# التخصيصية والتصحيحات الهيكلية
# القضـايا الأسـاسـية

سـعيد النجـار*

### الدولــة والتنميــة

من الخصائص الرئيسية للوضع الاقتصادى فى عدد كبير من البلاد النامية سيطرة القطاع العام على نسبة عالية من الأنشطة الاقتصادية . وقد يتفاوت تفسير ذلك من بلد إلى آخر ، ولكن الصفة المشتركة بينها جميعا هى تغلغل القطاع العام فى كل نواحى الحياة . ويصدق ذلك بصفة خاصة بالنسبة للبلاد التى مرت بمرحلة التحول الاشتراكى .

وقد جاءت سيطرة القطاع العام عن طريق اجراءات مختلفة بما فى ذلك تأميم المشروعات الخاصة وإنشاء مشروعات عامة جديدة وترتب على ذلك أن أصبحت النسبة العظمى من الصناعات فى يد القطاع العام وكذلك الحال بالنسبة للبنوك والتجارة الخارجية والمقاولات والمرافق العامة والنقل والتعدين وعدد كبير من المشروعات فى قطاع الخدمات . وتراجع القطاع الخاص إلى دور ثانوى كما حل التخطيط المركزى محل نظام السوق كقوة فاعلة فى تخصيص الموارد . ولا يستثنى من ذلك سوى قطاع الزراعة حيث بقيت الأرض ـ لاعتبارات عملية ـ مملوكة ملكية خاصة . ومع ذلك فإن القطاع العام مازال ذا تأثير كبير حتى فى هذا المجال . فأسعار الحاصلات الزراعية الرئيسية تحددها الدولة كما أن المؤسسات العامة تتمتع باحتكار فى توريد الأسمدة والمبيدات والائتمان

---

( * ) الآراء الواردة فى هذا البحث تعبر عن وجهة نظر المؤلف ولا تمثل بالضرورة رأى الندوة .

الزراعى . هذا النمط من التنمية يسود فى عدد من البلاد العربية ومن بينها الجزائر وتونس ومصر والعراق والسودان وسورية واليمن الجنوبى .

غير أن الإيديولوجية ليست هى التفسير الوحيد لسيطرة القطاع العام . ففى عدد من الحالات نجد أن الأمر يرجع لاعتبارات عملية . وتتعدد الأسباب الكامنة وراء تدخل الدولة فى إنتاج وتوزيع السلع والخدمات . وقد يرجع ذلك إلى الرغبة فى السيطرة على بعض الموارد الطبيعية الهامة مثل البترول وقد يكون السبب عدم وجود قطاع خاص قادر على القيام بالمشروعات الكبرى . وهناك أسباب أخرى مثل السيطرة على ما يسمى بالمرتفعات الاستراتيجية فى النظام الاقتصادى أو تعبئة المدخرات أو لاعتبارات العدالة الاجتماعية . هذه التدخلية العملية تميز الوضع فى عدد من البلاد العربية مثل الأردن والمغرب واليمن الشمالى وبلاد مجلس التعاون الخليجى . وغنى عن البيان أن الاعتبارات العملية كثيرا ما تختلط مع الاعتبارات الايديولوجية فى تفسير النمو الكبير للقطاع العام .

## أســـباب التخصيصيــة

وأيا كانت الأسباب الكامنة وراء سيطرة القطاع العام ، فقد كان المفروض أن يسهم ذلك إسهاما ايجابيا فى عملية التجديد والتنمية . غير أن تجربة الربع قرن الأخير تشير إلى غير ذلك . وقد كان مستوى أداء القطاع العام موضع دراسات متعددة . وهناك شبه إجماع فى هذه الدراسات على أن مستوى الأداء كان دون المستوى المطلوب . وقد استخدمت مؤشرات متعددة لقياس درجة الكفاءة . ومن ذلك مقدار الأرباح أو الخسائر ، ودور القطاع العام فى عجز ميزانية الحكومة ، ونسبة العائد على رأس المال المستثمر فى المشروعات العامة ، وتأثيره على ميزان المدفوعات وعلى القدرة التنافسية فى الأسواق العالمية . وكانت النتيجة التى انتهت إليها هذه الدراسات هى أن القطاع العام ، مع استثناءات قليلة لا يعتد بها ، يتكبد خسارات كبيرة . ويعتبر مسئولا عن نسبة عالية من عجز الميزانية الحكومية ، ويعانى من انخفاض شديد فى نسبة العائد على الاستثمارات بل كثيرا ما يكون العائد سلبيا ، ويفرض عبئا على ميزان المدفوعات ، وتتعارض قراراته فى حالات كثيرة مع اعتبارات الكفاءة الانتاجية .

ولا شك أن مستوى الأداء المنخفض للقطاع العام كان من الأسباب الرئيسية

وراء الاهتمام بالتخصيصية بمعنى سياسة نقل المؤسسات ـ ملكية أو إدارة ـ من القطاع العام إلى القطاع الخاص . فإن تدنى الأداء فى القطاع العام أرغم الحكومات سواء فى البلاد المتقدمة أو النامية ، بل فى البلاد الاشتراكية ، على إعادة النظر فى دور الدولة فى الحياة الاقتصادية . وزاد الاهتمام بالتخصيصية على أثر التدهور الكبير الذى طرأ على البيئة الاقتصادية العالمية . فإن البلاد النامية تواجه عددا من المشكلات الاقتصادية الحادة ومن ذلك الانخفاض الشديد فى أسعار سلع التصدير الرئيسية وما ترتب عليه من تدهور معدل التبادل التجارى ، والصدمة البترولية ، وارتفاع أسعار الفائدة الدولية الاسمية والحقيقية وانكماش التدفقات المالية وتصاعد النزعة الحمائية فى البلاد الصناعية . وترتب على ذلك كله اختلالات كبيرة خارجية وداخلية بالإضافة إلى تباطؤ ملموس فى معدلات النمو . وتدخل التخصيصية فى باب السياسات التصحيحية التى تساعد على إزالة الاختلالات واستعادة معدلات مقبولة للنمو الاقتصادى .

## تحديد دائرة القطاع العام

على كل حال فإن من المتفق عليه أنه لا مفر من أن تلعب الدولة دورا هاما فى الحياة الاقتصادية للبلاد النامية . ويرجع ذلك إلى عوامل متعددة منها ضعف القطاع الخاص ، وضيق السوق المحلية ، مما يشجع على قيام الاحتكارات ، وضآلة قدرة عناصر الانتاج على التنقل ، وانعدام أو تدنى مستوى المرافق العامة وغير ذلك من النواقص والاختناقات . غير أن الدائرة التى يحتلها القطاع العام تتجاوز كثيرا كل ما يمكن تبريره على أساس هذه الاعتبارات . وهناك من الشواهد فى عدد كبير من البلاد النامية بما فيها البلاد العربية ما يدل على اتساع رقعة القطاع العام بدرجة لا يمكن تبريرها وأن التخصيصية لنسبة معينة من القطاع العام تعود بفوائد محسوسة فى صورة ارتفاع فى الإنتاجية ، وتخفيض العجز فى الموازنة الحكومية ، وتحسين فى تخصيص الموارد .

غير أنه من المهم أن نفرق بين أجزاء مختلفة من القطاع العام فهناك المنشآت العامة وهى ذات شخصية قانونية وميزانية مستقلة وتحصل على النسبة العظمى من ايراداتها عن طريق بيع السلع والخدمات . بعبارة أخرى فإن المنشئات العامة تمثل قطاع الأعمال المملوك للدولة . حيث تعمل الدولة بصفتها منتجة أو تاجرة .

وهذا هو القطاع العام المقصود عند الكلام عن التخصيصية . وهذا يختلف تماما عن جزء آخر من القطاع العام حيث تقوم الدولة بالخدمات الأساسية فى مجال التعليم أو الصحة أو الادارة الماكرواقتصادية وما شابه ذلك . هذه الخدمات لا تدخل ضمن قطاع الأعمال العام ولا شأن لسياسة التخصيصية بها فى معظم البلاد النامية .

وحتى فى نطاق قطاع الأعمال العام فإن التخصيصية لا تستهدف تحويله بأكمله إلى القطاع الخاص . فإن ذلك غير ممكن سياسيا وغير مرغوب فيه اقتصاديا . وإنما المطلوب إعادة النظر فى الدائرة التى ينبغى أن يغطيها القطاع العام على النحو الذى يتفق ومقتضيات التنمية . والغالب أن يؤدى ذلك إلى استمرار المنشآت العامة فى الميادين الآتية :

أ - الموارد الطبيعية الهامة مثل النفط وغيره من صور الثروة المعدنية .

ب - الاحتكارات الطبيعية . وهذه توجد فى تلك الفروع حيث تقضى اعتبارات الكفاءة الانتاجية بقيام منشأة واحدة . ومن ذلك السكك الحديدية والموانى والمرافق العامة مثل التليفون والكهرباء والمياه . فى مثل هذه الحالات فإن التخصيصية تؤدى إلى إحلال احتكار خاص محل احتكار عام . صحيح أن الدول تستطيع أن تباشر سلطة رقابية على الاحتكارات الخاصة كما يحدث فى البلاد المتقدمة غير أن إمكانيات البلاد النامية فى مباشرة مثل هذه السلطة محدودة للغاية . فى مثل هذه الظروف ليس هناك ما يضمن أن يكون الاحتكار الخاص أكثر كفاءة من الاحتكار العام ، بل من المحتمل أن يترتب على الاحتكار الخاص استغلال المستهلكين .

جـ - فى كل الحالات التى تتطلب استثمارات بالغة الضخامة أو تكنولوجيا كبيرة التعقيد مما يتجاوز طاقة القطاع الخاص . ويدخل فى ذلك بعض الصناعات الحربية وبعض الصناعات الثقيلة .

فى مثل هذه الحالات يمكن تبرير المنشآت العامة على أساس أسباب واضحة محددة . وليس الحال كذلك بالنسبة لقيام المنشآت العامة فى عدد كبير من الأنشطة الاقتصادية مثل تجارة التجزئة والمخابز والمطاحن والمطابع وبيع الكتب ووكالات السفر والاعلان والفنادق والمقاولات وتربية المواشى والدواجن ومصايد الأسماك وغير ذلك أمثلة كثيرة . هذه الأنشطة لا يمكن أن توصف تحت أى ظرف من الظروف بأنها مرتفعات استراتيجية فى النظام الاقتصادى . على العكس من ذلك

فهى فى كل الأحوال تقريبا على درجة بالغة الانخفاض من الكفاءة الانتاجية كما أنها تلقى عبئا ثقيلا على الموازنة الحكومية بسبب الخسارات المزمنة . وليس هناك من تفسير لوجود المنشآت العامة فى هذه المجالات إلا على أساس اعتبارات ايديولوجية موروثة عن مرحلة تاريخية سابقة .

## الملكيــة والإدارة

إذا كان القطاع العام يمثل نسبة عالية من النشاط الاقتصادى وكان مستوى الأداء فيه دون المستوى المقبول فلا شك أن ذلك يؤثر على مستوى الأداء فى الاقتصاد القومى بأكمله . غير أن التخصيصية ليست مسألة سهلة . فالواقع أنها تصطدم بمشكلات اقتصادية وسياسية عديدة . لذلك يدور السؤال عما إذا كان من الممكن إصلاح القطاع العام دون الدخول فى عملية التخصيصية .

يرى البعض أن من الممكن التغلب على عدد كبير من مشكلات القطاع العام وذلك عن طريق فصل ملكية المنشآت العامة عن ادارتها . وعند هؤلاء أن شكل الملكية ـ سواء كانت عامة أو خاصة ـ ليس بالضرورة عاملا مؤثرا فى مستوى الكفاءة . والمهم هو ضمان إدارة المنشآت العامة كما تدار المنشآت الخاصة على أسس تجارية بحتة . ويمكن تحقيق ذلك فى رأيهم بتطبيق مبدأ اللامركزية فى إدارة القطاع العام بحيث تنفصل إدارة المنشآت تماما عن ملكيتها . وفى هذه الحالة يرى أصحاب هذا الرأى أنه ليس هناك ما يجعل المنشآت العامة أقل كفاءة أو أقل أرباحية من المنشآت الخاصة .

وقد ترددت هذه الحجة كثيرا فى سياق محاولات إصلاح القطاع العام . وهى فى مظهرها تبدو حجة مقبولة . ولكن الواقع أن التجارب العديدة التى مرت بها البلاد المختلفة خلال الربع قرن الأخير تلقى ظلا كثيفا من الشك على سلامتها . وهذا هو ما كشفت عنه التجربة البريطانية . من المعروف أن حكومة العمال التى جاءت إلى الحكم فى بريطانيا فى أعقاب الحرب العالمية الثانية قطعت شوطا بعيدا فى مجال التأميمات بحيث ساد القطاع العام فى عدد من الأنشطة الاقتصادية الهامة وخصوصا الفحم والحديد والصلب والسكك الحديدية وتوليد الكهرباء والموانى والمواصلات السلكية واللا سلكية . والنقل العام داخل المدن والاسكان لأصحاب الدخل المنخفض . وقد حاولت الحكومات البريطانية المتعاقبة رفع مستوى كفاءة

القطاع العام عن طريق اللامركزية . غير أن هذه المحاولات باءت جميعا بالفشل . وبقى القطاع العام مثل الحجر الثقيل فى رقبة الدولة إلى أن جاءت السيدة مارجريت تاتشر ونفذت سياسة التخصيصية بنجاح كبير .

وينبغى أن نستخلص العبرة من التجربة البريطانية . فإذا كانت اللامركزية لم تفلح فى دولة مثل بريطانيا مع ما هى عليه من تاريخ عريق فى اللامركزية واستقلالية الموظف العام ، فإن احتمالات نجاح هذه السياسة فى البلاد النامية تكاد تكون معدومة . والواقع أن التجربة المصرية تؤكد هذه النتيجة إلى حد كبير . وقد مرت مصر بمرحلة الاشتراكية خلال عقد الستينات وترتب على ذلك صدور قوانين التأميمات المعروفة التى أدت إلى سيطرة القطاع العام سيطرة تكاد تكون كاملة على النظام الاقتصادى المصرى . وقد كانت مسألة كفاءة الأداء فى القطاع العام هى الشغل الشاغل للحكومات المصرية منذ أوائل الستينات إلى الوقت الحاضر . وكانت صيغة الاصلاح هى دائما اللا مركزية وفصل الملكية عن الادارة . وفى سبيل ذلك حاولت الحكومة مرة بعد أخرى الوصول إلى هذا الهدف لرفع مستوى الأداء فى المنشآت العامة . ففى البداية أقامت ثلاث مؤسسات قابضة تكون كل منها مسئولية عن عدد من المنشآت وهى المؤسسة الاقتصادية التى كانت مسئولة بصفة أساسية عن الشركات البريطانية والفرنسية التى تم تأميمها فى أعقاب الاعتداء الثلاثى على مصر . ومؤسسة مصر التى كانت مسئولة بصفة أساسية عن شركات بنك مصر ومؤسسة النصر التى أخذت المسئولية عن الشركات التى تم انشاؤها فى اطار الخطة الخمسية الأولى ١٩٦٠ ـ ١٩٦٥ . غير أن هذا التنظيم ما لبث أن تبين فشله . ومن ثم فقد ألغى عقب التأميمات الكبرى سنة ١٩٦١ وحل محله تنظيم آخر يقوم على عدد كبير من المؤسسات العامة النوعية بحيث تكون كل مؤسسة مسئولة عن عدد من الشركات فى قطاع معين ، ولكن مرة أخرى لم ينجح هذا التنظيم فى تحقيق الهدف واتجه الرأى فى منتصف السبعينات إلى إلغاء المؤسسات العامة وجعل الشركات مسئولة مباشرة أمام الوزير المختص وذلك على أساس أن المؤسسات العامة كانت تنطوى على تدخل بيروقراطى فى شئون الشركات التابعة لها .

غير أن تجربة إلغاء المؤسسات العامة لم تصادف النجاح المنشود . ومن ثم فقد اتجه الرأى إلى تنظيم جديد بمقتضى القانون المعمول به حاليا وهو القانون ٩٧ لسنة ١٩٨٣ ويقوم هذا القانون على فلسفة مناقضة للقانون ١١١ لسنة ١٩٧٥

الذى كان قد ألغى المؤسسات العامة حيث أنه أعاد تلك المؤسسات كما كانت تقريبا قبل ١٩٧٥ مع اختلافات طفيفة فى توزيع المسئوليات والاختصاصات بين المستويات الادارية العليا المتتابعة من مدير الشركة إلى رئيس المؤسسة إلى الوزير المختص ورغم هذه المحاولات المتعددة مازالت المشكلة قائمة كما كانت منذ البداية . وليس ثمة فرق ملموس بين تنظيم وآخر من حيث مستوى أداء المنشآت العامة .

ومن حقنا أن نتساءل عن السبب فى فشل هذه المحاولات مرة بعد أخرى . أعتقد أن السبب يرجع إلى أن القائلين بإمكانية الاصلاح عن طريق فصل الملكية عن الادارة ينطلقون من افتراض أساسى وهو أن شكل الملكية لا علاقة له بمستوى الأداء . وهذا غير صحيح . إذا كانت الدولة هى المالكة لمنشأة معينة فإنه من غير المتصور ألا تتدخل فى شئون المنشأة . فالأهداف التى تسعى المنشأة إلى تحقيقها ، ومن يتولى ادارتها ، وما هو مقدار الاستثمار والانتاج المطلوب سنة بعد أخرى، وما هو السعر الذى تبيع به ناتجها والسعر الذى تشترى به المدخلات ، كل ذلك يبقى فى يد الحكومة أو من يمثلها فى أغلب الحالات . ومن الخطأ أن نفترض أن الحكومة تتخذ هذه القرارات بناء على اعتبار واحد دون غيره وهو مستوى الكفاءة الانتاجية . فإن هناك اعتبارات أخرى سياسية واجتماعية وهى التى تملى فى النهاية نوعية القرار . أما الكفاءة الانتاجية فهى تلعب دورا ثانويا إذا لعبت دورا على الاطلاق . هذه هى العبرة الواضحة التى نستخلصها من تجارب البلاد المختلفة خلال فترة طويلة من الزمان . ولا نظن أن تنظيما معينا للاختصاصات والمسئوليات يمكن أن يتغلب على هذه الحقيقة .

## التخصيصية التلقائية

هناك أيضا من يرى إمكانية الإصلاح عن طريق تشجيع القطاع الخاص . وعند هؤلاء أنه ليس هناك ما يدعو إلى تحويل المنشآت العامة القائمة إلى القطاع الخاص . ويكفى أن نفتح المجال للقطاع الخاص وأن نشجعه بكل الطرق الممكنة . إذا استمرت تلك السياسة مدة طويلة من الزمان فإنها ما تلبث أن تغير طبيعة النظام الاقتصادى بأكمله وتصبح الصفة الغالبة هى النشاط الفردى ويتضاءل دور القطاع العام تدريجيا إلى أن يصبح القطاع الثانوى . وبهذا تصبح مشكلة مستوى الأداء فى القطاع العام غير ذات أهمية . ويمكن أن نضع منطق هذه الحجة بصورة

أخرى . ذلك أن الاقتصاد القومى لأى بلد فى نمو مستمر . إذا افترضنا تعاظم نصيب القطاع الخاص فى الناتج الإضافى سنة بعد أخرى ، فإن نصيبه فى الناتج القومى يزيد بالتبعية إلى أن تصبح له الأغلبية النسبية بعد مضى فترة معينة من الزمان . وهذا ما يمكن أن نسميه التخصيصية التلقائية .

وقد تكون الحجة سليمة من الناحية الحسابية . ولكن موطن الضعف فيها أنها لا تأخذ بعينى الاعتبار آلية التغير فى وضع يتسم بسيطرة القطاع العام . هنا أيضا نلتمس العبرة من التجربة المصرية . ذلك أن سياسة الانفتاح الاقتصادى التى طبقت فى مصر منذ منتصف السبعينات هى فى جوهرها محاولة للتخصيصية التلقائية . ففى هذا الوقت أصبح واضحا للعيان أن مستوى الأداء فى القطاع العام يمثل عبئا فادحا على الاقتصاد المصرى . وفى ذلك تقول ورقة أكتوبر التى وضعت أساس سياسة الانفتاح :

« لقد لعب القطاع العام دورا هاما فى التنمية فى مصر . غير أن التجربة كشفت عن بعض العيوب . وعلى وجه الخصوص فقد عانى من بيروقراطية شديدة كما أن بعض الأنشطة التى أضيفت إلى القطاع العام لا تتفق مع رسالته . وكان ينبغى أن تترك للقطاع الخاص . ومن الضرورى إعادة تنظيم القطاع العام لكى يتخلص من هذه العيوب ولرفع كفاءته . وسوف يقتصر القطاع العام فى المستقبل على تنفيذ الخطة . . . والقيام بالمشروعات الأساسية التى لا تستطيع أو لا تريد القطاعات الأخرى القيام بها » .

بعبارة أخرى كانت الفكرة الأساسية لورقة أكتوبر اعطاء الأولية للقطاع الخاص إلا فى بعض المشروعات الأساسية اللازمة لتنفيذ الخطة الخمسية والتى لا يستطيع القطاع الخاص القيام بها .

وفعلا صدر بعد ذلك القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٤ المعدل بالقانون ٣٢ لسنة ١٩٧٧ لتشجيع الاستثمارات الخاصة العربية والأجنبية والقانون ١١١ لسنة ١٩٧٥ باعادة تنظيم القطاع العام . غير أن هذه القوانين كانت لا تنطوى على تحويل أية منشأة عامة قائمة إلى منشأة خاصة . بل كانت تترك القطاع العام بعد اعادة تنظيمه على ما هو عليه، وتحاول الالتفاف حوله بتشجيع القطاع الخاص . وهذه هى فلسفة التخصيصية التلقائية .

وأيا كانت النتائج الأخرى التى أسفرت عنها سياسة الانفتاح فإن التخصيصية التلقائية لم تنجح فى تغيير الصفة الأساسية للاقتصاد المصرى . ورغم اتجاه بعض

الاستثمارات العربية والأجنبية إلى مصر ، ورغم النمو المحسوس فى نشاط القطاع الخاص ، فقد ظل الاقتصاد المصرى كما كان قبل سياسة الانفتاح فى قبضة القطاع العام ومازال القطاع العام هو القطاع المسيطر فى الصناعة والتجارة الخارجية والبنوك وشركات التأمين والمقاولات وغير ذلك ومازال يمثل ٧٠ ٪ من مجموع الاستثمارات ومايزيد على ٨٠ ٪ من الصادرات الصناعية . ومازال مستوى الأداء الاقتصادى فى القطاع العام على ما هو عليه .

وليس من الصعب أن نجد تفسيرًا لفشل التخصيصية التلقائية فى تغيير صفة الاقتصاد القومى . ذلك أنه حيثما يكون القطاع العام هو القطاع المسيطر ، فإن هناك آليات كامنة فى الموقف تضمن النمو المطرد للقطاع العام بنسبة مساوية إن لم يكن بنسبة أعلى من نمو القطاع الخاص . ومن هنا يبقى نصيب القطاع العام دون تغيير كبير رغم سياسة التخصيصية التلقائية . أما هذه الآلية الكامنة فهى تتمثل فى أن النسبة العظمى من الاستثمارات فى يد الدولة . وطبيعى أنه طالما أن المنشآت العامة تمثل نسبة كبيرة من النشاط الاقتصادى فلا بد أن تظفر بنصيب الأسد فى الاستثمارات الإضافية سواء من أجل الإحلال أو التجديد أو توسيع الطاقة الانتاجية . وهذا بذاته كفيل باستمرار سيطرة القطاع العام سنة بعد أخرى .

## الأداء المـالى والأداء الاقتصـادى

يقاس الأداء المالى للمنشأة العامة بالأرباح أو الخسائر الفعلية كما تنعكس فى ميزانيتها . وهذا يتفاوت كثيرا من منشأة إلى أخرى حيث أن بعض المنشآت العامة فى البلاد النامية تعتبر مصدرًا أساسيًا لإيرادات الدولة . ومثال ذلك فى مصر . الهيئة العامة للبترول وهيئة قناة السويس وكلاهما يعتبر مصدرًا هامًا من مصادر الميزانية الحكومية . ويصدق ذلك أيضا على عدد من المنشآت العامة الأخرى خصوصا تلك التى تتمتع بامتياز بيع وشراء بعض السلع الزراعية حيث أنها تفرض على المنتج الزراعى سعرًا أقل من السعر العالمى وتبيع فى السوق العالمية بأسعار تزيد كثيرًا أو قليلاً عن السعر الذى اشترت به . غير أنه إلى جانب بعض المنشآت العامة المربحة توجد منشآت أخرى تتعرض لخسارات متوالية . وليس هناك سبب واحد لهذه الخسارات . فهى أحيانا ترجع إلى سوء الادارة أو الفساد أو التسيب الذى يميز الأوضاع فى عدد كبير من المنشآت العامة . ولكنها قد ترجع إلى سياسة التسعير التى تتبعها الدولة : تسعير منتجات المنشأة ومدخلاتها وفى

حالات ثالثة قد ترجع الخسارات إلى أن المشروع منذ البداية قام على أساس دراسات جدوى خاطئة .

فى حالة المشروعات الخاصة إذا توالت الخسائر فلابد أن يكون مصيرها الإفلاس . أما فى حالة المنشآة العامة فإن الوضع مختلف . والقاعدة أنه متى قامت منشأة عامة فهى باقية على الدوام أيا كانت الخسائر التى تتعرض لها . وليس من العسير التماس الأعذار لبقائها . وقد يكون العذر أنها مصدر رزق العاملين فيها . وقد يكون أن إدارة المنشأة لا يمكن إلقاء اللوم عليها ، وقد يكون أنها « ركيزة التنمية » . ولكن تتعدد الأعذار والنتيجة واحدة وهى بقاء المشروعات الخاسرة . وهذا فرق جوهرى بين القطاع الخاص الفاشل والقطاع العام الفاشل . ويترتب على هذا الفرق أن القطاع العام أحيانا يكون فى حكم الجرح النازف باستمرار فى الاقتصاد القومى .

بديهى أن الخسائر لا بد أن تغطى من مصدر أو من آخر . وهناك ثلاثة مصادر ممكنة لتمويل خسائر القطاع العام :

( أ ) دعم من الميزانية الحكومية .

( ب ) اقتراض من النظام المصرفى . ( جـ ) اقتراض خارجى .

وتتفاوت الأهمية النسبية لهذه المصادر الثلاثة . ويتوقف الأمر فى النهاية على سياسة الدولة وما إذا كان للقطاع العام سلطة عقد القروض الخارجية . وقد ترتب على أزمة المديونية الخارجية وضع قيود على سلطة القطاع العام فى الاقتراض الخارجى . وأصبح العبء الأكبر فى أغلب الحالات على المصدرين الآخرين : ميزانية الحكومة والنظام المصرفى الوطنى . ولما كان النظام المصرفى فى عدد من البلاد النامية هو ذاته جزء من القطاع العام ، فإن النسبة الكبرى من خسائر القطاع العام غير المصرفى تغطى بقروض من القطاع العام المصرفى . وقد أصبحت تلك القروض مشكلة بذاتها فى عدد من البلاد حيث أنها فى أغلب الحالات فى حكم الديون الميتة وهى من الأسباب الرئيسية لخسائر النظام المصرفى . ولكن القطاع العام المصرفى هو أيضا غير قابل للإفلاس مهما توالت الخسائر .

وهكذا نجد أن خسارة فى فرع من القطاع العام تغطى بخسارة فى فرع آخر . ولكن هل يمكن أن تستمر هذه العملية إلى ما لا نهاية ؟ نعم ، يمكن أن تستمر طالما أن هناك من يدفع الثمن . وكما يقال « لا وجود فى عالم الاقتصاد للغذاء

المجانى » . أما من يدفع ثمن الغداء فهم أولئك الذين يعانون من التضخم النقدى فى صورة ارتفاع مستمر فى الأسعار دون ارتفاع مواز فى دخولهم النقدية . حيث أنه من الواضح أن تمويل النظام المصرفى لخسائر القطاع العام غير المصرفى يؤدى إلى سياسة ائتمانية توسعية لا تستند إلى موارد حقيقية . وهذا مصدر هام من مصادر التضخم فى البلاد النامية .

هذا عن تغطية خسائر القطاع العام عن طريق قروض من النظام المصرفى يبقى الجزء الآخر الذى يغطى بدعم من الميزانية الحكومية . ومن المعروف أن الدعم أصبح يشكل نسبة عالية من المصروفات العامة للدولة فى عدد من البلاد كما أنه يسهم إسهاما ملموسا فى عجز الميزانية . وهذا هو ما يتضح من الدراسات التى تناولت هذا الموضوع . ففى دراسة تناولت الوضع فى ستة عشر بلدا من البلاد النامية كان العبء المالى الصافى الناجم عن عمليات المنشآة العامة يمثل نسبة كبيرة من عجز الميزانية . وقد بلغت هذه النسبة فى مصر والهند وتركيا وتنزانيا ما يعادل ربع عجز الميزانية تقريبا[1] . وهذا مصدر آخر هام للتضخم النقدى . وسوف نرى فيما بعد أن الضرر الذى يعود على أصحاب الدخل المنخفض من ارتفاع الأسعار يفوق كثيرا ما عسى أن يعوذ عليهم من نفع من جراء دعم أسعار بعض السلع الاستهلاكية الأساسية .

من الواضح أن الأداء المالى يقوم على أساس الأسعار الفعلية التى تباع بها المنتجات وتشترى بها المدخلات . غير أن الأسعار الفعلية لا تتساوى بالضرورة مع الأسعار الاقتصادية ويقصد بالأسعار الاقتصادية تلك التى تعبر عن التكلفة الحقيقية أو بعبارة أدق تلك التى تعكس نفقة الاختيار opportunity cost . وفى حالات كثيرة يتم تحديد أسعار المنتجات والمدخلات بقرارات حكومية لتحقيق أهداف تتوخاها الدولة والغالب أن تختلف تلك الأسعار كثيرا أو قليلا عن الأسعار الاقتصادية . ويترتب على ذلك أن الأداء المالى لا يمثل بالضرورة مستوى الأداء الاقتصادى . بعبارة أخرى حيث تكون الأسعار الادارية هى الغالبة فى النظام الاقتصادى أى حيث يتم تحديد الأسعار بمعزل عن قوى السوق يكون من الخطأ أن نأخذ الأداء المالى دليلا على الأداء الاقتصادى . ومعنى ذلك أن المنشأة الرابحة

---

( ١ ) انظر :

Robert Floyd et al. : « Public Enterprises in Mixed Economies IMF, 1984. Also : S. El-Naggar : Prospects and Problems of Privatization : The Case of Egypt », Paper presented to the Thirteenth Annual Symposium, Center for Contemporary Arab Studies, Georgetown University, Washington DC., 1988.

ليست بالضرورة أكثر كفاءة من المنشأة الخاسرة . ولا يجوز أن يفهم من ذلك أن الخسارات المالية للمنشآت العامة لا مغزى لها من الناحية الاقتصادية . فإن ذلك خطأ جسيم . ذلك أن تلك الخسارات تمثل عنصرا هاما من عناصر التوسع الائتمانى والنقدى وهو السبب الرئيسى للتضخم ولهذا آثاره العميقة على توزيع الدخل ، وتشوهات الاستثمار ، والاختلالات الخارجية ، أى أن الخسارات المالية تباشر آثارها الاقتصادية عبر التضخم النقدى .

هذا عن الأداء المالى أما الأداء الاقتصادى فيقصد به مدى مساهمة المنشأة العامة فى الناتج القومى . وهذا يقاس بالربح أو الخسارة المفترضة لو أن المنشأة باعت منتجاتها واشترت مدخلاتها بأسعار اقتصادية . إذا تبين أن المنشأة على أساس الأسعار الاقتصادية كانت تحقق ربحا فإنها تكون قد أضافت اضافة صافية إلى الناتج القومى . والعكس إذا تبين أنها كانت تتعرض لخسارة على أساس الأسعار الاقتصادية . ولكن كيف تقاس الأسعار الاقتصادية ؟ هنا لا بد أن نفرق بين نوعين من الموارد الاقتصادية . النوع الأول ينتمى إلى ما يسمى بالسلع الدولية وهى السلع التى تدخل التجارة الدولية أى تصدر فعلا أو يمكن تصديرها أو تستورد فعلا أو يمكن استيرادها Tradables ، والأسعار الاقتصادية لهذا النوع من السلع هى الأسعار السائدة فى السوق العالمية . أما النوع الثانى من السلع فهو ينتمى إلى ما يسمى بالسلع غير الدولية وهى التى لا تصدر ولا يمكن أن تصدر أو لا تستورد ولا يمكن أن تستورد Non - Tradables ومثال ذلك القوة العاملة فى المنشأة أو الخدمات المحلية بأنواعها . والأسعار الاقتصادية لهذا النوع هو السعر الذى يمثل الندرة الحقيقية وهو عادة السعر الذى يسود فى السوق الحرة . ومعنى ذلك أنه لمعرفة مستوى الأداء الاقتصادى لمنشأة معينة فإنه لا بد من إعادة تقويم ما تنتجه وما تستخدمه من موارد على أساس الأسعار السائدة فى السوق العالمية فى حالة السلع الدولية ، وعلى أساس أسعار الندرة الحقيقية فى حالة السلع غير الدولية . إذا تبين أنها كانت تحقق ربحا على أساس هذه الأسعار فإنها تكون أضافت إضافة صافية للناتج القومى حتى وإن كانت تحقق خسارة مالية على أساس الأسعار الفعلية . وهذا فعلا هو ما قام به البنك الدولى فى دراسة تناولت عددا كبيرا من المنشآت العامة فى فروع مختلفة وكانت النتيجة التى انتهت إليها تحت الدراسة هى تدنى مستوى الأداء الاقتصادى . وفى بعض الحالات تبين أن القيمة المضافة على أساس الأسعار الاقتصادية قيمة سلبية أى أن الاقتصاد القومى يكون

أحسن حالا لو أن تلك المنشآت توقفت تماما عن الإنتاج[٢] .

## التخصيصية مع التصحيحات الاقتصادية وبغيرها

افترض الآن أن الأسعار الفعلية لعدد كبير من المخرجات والمدخلات تختلف عن الأسعار الاقتصادية وأن تلك الأسعار الفعلية تنطبق على القطاع الخاص كما تنطبق على القطاع العام . فى هذه الحالة حيث تكون التشوهات السعرية شائعة فى النظام الاقتصادى يرى البعض أن التخصيصية لا تنتج أثرا ملموسا من حيث رفع مستوى الأداء الاقتصادى . وفى نظر هؤلاء أن الاصلاح الحقيقى فى مثل هذه الحالات يتمثل فى إزالة التشوهات السعرية وليس فى التخصيصية . بعبارة أخرى يرى أصحاب هذا الرأى أن التخصيصية ينبغى أن تكون مصحوبة باجراءات أخرى لإزالة التشوهات الماكرواقتصادية والهيكلية إذا قدر لها أن تكون ذات أثر إيجابى . أما إذا لم تكن التخصيصية مصحوبة بالتصحيحات الاقتصادية فإنها تكون عديمة الأثر .

ولا نزاع فى أنه إذا كانت التخصيصية جزءا من عملية تصحيحية شاملة فإنها تكون أكثر فعالية مما لو كانت بمفردها . وهذا صحيح فى كل حالات التشوهات الاقتصادية وليس أمرا قاصرا على حالة التخصيضية . ومثال ذلك سعر الصرف . فإذا كان ثمة مغالاة فى سعر الصرف Overvaluation فإن تخفيض قيمة العملة يكون أكثر فعالية إذا اقترن باجراءات تصحيحية أخرى مثل رفع سعر الفائدة أو تخفيض عجز الميزانية . ولكن من الصعب القول أن تخفيض قيمة العملة عديم الجدوى إذا لم يكن جزءا من اصلاح اقتصادى شامل . كذلك الحال بالنسبة للتخصيصية . فهى تحدث آثارا اقتصادية إيجابية حتى وإن تمت بمعزل عن الإجراءات التصحيحية الأخرى . ويرجع ذلك إلى ما سبق أن ذكرناه من أن المنشآت العامة الخاسرة تبقى على الدوام على عكس المنشآت الخاصة الخاسرة التى لا بد أن يكون مآلها الافلاس والاختفاء . فالمنشآت العامة تعمل تحت ظروف ما أسماه الاقتصادى المجرى يانوس كورنى[٣] « القيد المالى السهل - Soft

---

(٢) انظر :

World Bank : Arab Republic of Egypt : Issues of Trade Strategy and Investment Planning, 1983.

(٣) انظر :

Janos Karnai : « The Hyungarian Reform Process : Visions, Hopes and Reavlity, Journal of etconomic fafer fare, Dec. 1986.

Budget Constraint » . أما المنشآت الخاصة فهى تعمل تحت ظروف « القيد المالى الصعب - Hard Budget Constraint » ويترتب على التخصيصية خروج المنشأة من عالم الاختيارات السهلة إلى عالم الاختيارات الصعبة حيث لا مفر من السباحة أو الغرق . وهذا بذاته أثر ايجابى بصرف النظر عما يصاحب التخصيصية من اجراءات أخرى .

افترضنا فى هذا كله أن التشوهات السعرية تنطبق على المنشآت العامة والخاصة . وقد يكون ذلك صحيحا فى بعض الحالات ولكنه غير صحيح على إطلاقه . ففى حالات كثيرة نجد أن الأسعار التى يتعامل بها القطاع العام تختلف عن الأسعار التى يتعامل بها القطاع الخاص . هذا واضح فى أسعار الفائدة على القروض التى تقدمها الدولة أو القطاع المصرفى العام لوحدات القطاع العام غير المصرفى حيث نجد أنها تقل بدرجة ملموسة عن أسعار الفائدة التى تطبق على القروض التى تقدم للقطاع الخاص . كذلك الحال بالنسبة لأسعار الصرف حيث نجد معاملة تفضيلية لوحدات القطاع العام . وتتعدد الأمثلة على وجود نظامين للأسعار أحدهما للقطاع العام وفيه تختلف الأسعار الفعلية عن الأسعار الاقتصادية ، والآخر للقطاع الخاص حيث تقترب الأسعار الفعلية من الأسعار الاقتصادية إذ أنها تتحدد فى السوق الحرة على أساس قوى الطلب والعرض . وفى مثل هذه الحالات فإن التخصيصية تكون عاملا فى رفع مستوى الأداء الاقتصادى وإن لم تكن مصحوبة باجراءات تصحيحية أخرى .

## الكفاءة الإنتاجية والعدالة الاجتماعية

يرى البعض أنه لا يجوز الحكم على القطاع العام على أساس اعتبارات الكفاءة الإنتاجية دون غيرها . وهم على استعداد للتسليم بأن مستوى الأداء المالى والاقتصادى لوحدات القطاع العام دون المستوى المطلوب وأن ذلك يفرض على الميزانية الحكومية والاقتصاد القومى أعباءً لا يمكن إنكارها . ولكنهم يشيرون إلى أن القطاع العام يمثل أداة فى يد الدولة لاعادة توزيع الدخل لمصلحة الطبقات ذات الدخل المنخفض . فالدعم الذى تقدمه الدولة للمنشآت العامة يقابله قيام هذه المنشآت ببيع سلع الاستهلاك الشعبى والخدمات الأساسية بأسعار تقل كثيرا عن أسعارها الاقتصادية مما يعود بالفائدة على ذوى الدخل المنخفض . هذا الاعتبار - اعتبار العدالة الاجتماعية - لا يقل فى أهميته عن اعتبار الكفاءة الانتاجية .

هذه الحجة التوزيعية تلعب دورا هاما فى إغماض عين الكثيرين عن التسيب والفساد وانعدام الكفاءة فى عدد كبير من وحدات القطاع العام . ولا شك أن اعتبارات العدالة الاجتماعية لها وزنها الكبير خصوصا فى البلاد النامية حيث توجد فروق شاسعة بين دخول الأفراد . ولو أن سياسة التسعير الحالية تساعد فعلا على حسن توزيع الدخل لوجب أخذها بعين الاعتبار عند تقييم دور القطاع العام . ولكن الواقع أن الحجة التوزيعية لا نصيب لها من الصحة وأن ظاهرها الرحمة وباطنها العذاب .

هل تؤدى سياسة الدعم الحالية إلى توزيع أفضل للدخل ؟ الإجابة على هذا السؤال بالنفى وذلك من الناحيتين الماكرواقتصادية والميكرواقتصادية . أما من الناحية الماكرو اقتصادية فقد أشرنا فيما تقدم إلى وجود علاقة وثيقة بين سياسة التسعير وخسائر القطاع العام كما توجد علاقة وثيقة بين خسائر القطاع العام وبين عجز الميزانية والتوسع الائتمانى وهما السببان الرئيسيان للتضخم فى صورة ارتفاع مستمر فى الأسعار . إذا صح وجود علاقة بين سياسة الدعم من ناحية والضغوط التضخمية من ناحية أخرى فإن الأثر التوزيعى لسياسة الدعم يصبح محل شك كبير . ذلك أن السلع والخدمات المدعومة لا تمثل فى المتوسط أكثر من ثلث السلع والخدمات التى يستهلكها ذوو الدخول المنخفضة والثابتة . وعلى ذلك فإن الفائدة التى تعود من الحصول على السلع والخدمات بأقل من أسعارها الحقيقية تتلاشى أو تنكمش ازاء الضرر الذى يعود من الارتفاع المستمر فى أسعار السلع والخدمات غير المدعومة . ويمكن المقارنة بين الضرر والنفع بعمل فروض مختلفة عن نسبة السلع والخدمات المدعومة فى الاستهلاك الكلى ، وعن مدى مساهمة الدعم فى عجز الميزانية والتوسع الائتمانى ، وعن مدى تأثير ذلك على معدلات التضخم والمهم أن تأثير سياسة التسعير الحالية على توزيع الدخل ليس بالبساطة التى قد تبدو لأول وهلة .

هذا من الناحية الماكرو اقتصادية . أما من الناحية الميكرو اقتصادية فإن أول ما يلفت النظر أن السلع المدعومة متاحة لصاحب الدخل المرتفع كما هى متاحة لصاحب الدخل المنخفض بل إنها فى متناول الأول أكثر مما هى فى متناول الثانى . يضاف إلى ذلك أن النظام الحالى يؤدى إلى وجود سعرين لكل سلعة . السعر المدعوم المنخفض والسعر المرتفع السائد فى السوق الحرة لنفس السلعة . وقد أدت هذه الثغرة الكبيرة بين السعرين إلى قيام طبقة من السماسرة وتجار النفوذ

لتحويل نسبة كبيرة من السلع المدعومة إلى السوق الحرة بطريقة غير مشروعة . وهذا كله يتعارض تعارضا صارخا مع الحجة القائلة بأن سياسة الدعم الحالية تحقق العدالة الاجتماعية .

وأخيرا فإن التكلفة الاقتصادية للنظام الحالى باهظة . فإن اختلاف الأسعار الفعلية عن الأسعار الاقتصادية ينطوى على هدر اقتصادى كبير . فإذا كان البترول الذى يمكن تصديره يباع محليا بسعر يقل كثيرًا عن السعر العالمى فإن معنى ذلك تشجيع الاستهلاك وضياع الفرق بين السعرين على الخزانة العامة وحصيلة البلد من العملات الأجنبية . وإذا كانت الأسعار الفعلية للقمح تقل كثيرا عن أسعاره الدولية فإن ذلك يصرف المنتجين عن إنتاجه مما يؤدى إلى تعاظم الفجوة الغذائية والاعتماد المتزايد على الواردات . وإذا كانت الفائدة على رأس المال تقل كثيرا عن الفائدة التى ينبغى أن تسود بناء على ندرته النسبية فإن ذلك يؤدى إلى إضعاف الحافز على الادخار كما يؤدى إلى الإسراف فى الاستثمارات ذات الكثافة العالية فى استخدام رأس المال . وهكذا نجد أن سيادة أسعار فعلية تختلف عن الأسعار الاقتصادية ينطوى على ضياع اقتصادى . ومعنى ذلك أننا لو افترضنا قيام أسعار اقتصادية بديلا عن نظام التسعير الحالى لأدى ذلك إلى ارتفاع الناتج القومى بقدر يزيد كثيرا عن الفائدة التى تعود على ذوى الدخل المنخفض من نظام الدعم ولأمكن تعويض هؤلاء عن الضرر الذى يصيبهم من إلغاء الدعم مع بقاء إضافة صافية للناتج القومى .

## مشـــكلات فترة الانتقــال

مجمل القول أن القطاع العام فى أوضاعه الحالية يشكل عقبة كؤدد فى طريق التنمية لما ينطوى عليه من تكلفة اقتصادية باهظة . ولا مفر من إعادة النظر فى الدائرة التى يمثلها القطاع العام فى النظام الاقتصادى . وهذا صحيح بالنسبة لعدد كبير من البلاد النامية بما فيها البلاد العربية . وقد أثبتت التجربة خلال العقود الثلاثة الماضية أن مشكلة القطاع العام لا يمكن علاجها بالفصل بين الملكية والادارة فى الوحدات الإنتاجية أو بمجرد فتح المجال أمام القطاع الخاص وتشجيعه دون المساس بالمنشآت العامة القائمة . غير أن تطبيق سياسة التخصيصية بعد فترة طويلة من سيطرة القطاع العام ليس عملية سهلة . بل إنها

تصطدم بعدد من المشكلات والصعوبات التى تتطلب المواجهة والعلاج . وهذا بيانها :

### ١ ـ تصنيف وحدات القطاع العام

من نافلة القول إن وحدات القطاع العام ليست متجانسة . فهى تتفاوت تفاوتا كبيرا من حيث حجم المنشأة ، وعدد العاملين فيها ، ومقدار ما تحققه من ربح أو خسارة ، ومدى مساهمتها فى الإيرادات أو المصروفات العامة للدولة ، وما تلقيه من عبء أو ما توفره بالنسبة لحصيلة البلاد من العملات الأجنبية ، وحجم الديون المستحقة عليها بالقياس إلى رأس مالها إلى غير ذلك من وجوه التباين بين الوحدات المختلفة . لذلك فإن نقطة البداية فى التخصيصية تنحصر فى تصنيف وحدات القطاع العام وفقا للمعايير الملائمة . وقد جرت بعض البلاد على تصنيفها على أساس معيار الأهمية من ناحية والقابلية للبقاء من ناحية أخرى . وتتحدد الأهمية على أساس مؤشرات مختلفة مثل حجم العمالة والاستثمارات وقيمة الناتج وتتحدد القابلية للبقاء viability على أساس ما تحققه المنشأة من أرباح فعلية . وإذا كانت لا تحقق ربحا أو تتعرض لخسارة فما هى احتمالات النجاح أو الفشل فى المستقبل[٤] على أساس هذين المعيارين يتم تصنيف المنشآت العامة إلى أربع مجموعات :

( أ ) منشآت هامة وقابلة للبقاء وهذه تبقى فى يد الدولة .
( ب ) منشآت هامة وغير قابلة للبقاء وهذه تبقى فى يد الدولة مع محاولة إصلاحها خلال فترة معينة .
( جـ ) منشآت غير هامة وغير قابلة للبقاء وهذه تخضع للتصفية .
( د ) منشآت غير هامة ولكنها قابلة للبقاء وهذه تخضع للتخصيصية .

وبديهى أن هناك تصنيفات أخرى بديلة . والمهم أن التصنيف يساعد على تحديد المنشآت المؤهلة وغير المؤهلة للتخصيصية كما يساعد على تحديد المراحل المختلفة لتنفيذ تلك السياسة .

---

( ٤ ) انظر :
World Bank : Bank Lending for State-Owned Enterprise Sector : A Review of Issues and Lessons of Experience, Sec M 88 - 1082, September 1989.

## ٢ ـ أســاليب التخصيصيـة

وكما تتفاوت المنشآت العامة فيما بينها ، فإنه لا يوجد أسلوب واحد للتخصيصية . ويمكن التمييز بين الأساليب الثلاثة الآتية :

( أ ) نقل ملكية المنشآت العامة كليا أو جزئيا من القطاع العام إلى القطاع الخاص . وهذا هو ما يطلق عليه « التصرفية ـ Divestiture » بمعنى تصرف الدولة فى ملكية المنشآت العامة . وقد تتم التصرفية ببيع المنشأة إلى القطاع الخاص . وقد تتخذ صورة تحويل المنشأة إلى شركة مساهمة مع بيع جزء من الأسهم إلى القطاع الخاص واحتفاظ الدولة بأغلبية أو أقلية الأسهم .

( ب ) نقل إدارة المنشآت العامة إلى القطاع الخاص مع بقاء حق الملكية فى يد الدولة . وقد يتم ذلك عن طريق تأجير المنشأة Lease مقابل مبلغ ثابت تحصل عليه الدولة . وقد يتم عن طريق عقد ادارة management contract يتولى فيه القطاع الخاص إدارة المنشأة على أن يتقاسم الربح الصافى مع الدولة . وقد يتم عن طريق عقد امتياز concession حيث يلتزم القطاع الخاص بأداء خدمة معينة ( مثل نظافة الأبنية أو المدينة ) مقابل مبلغ ثابت تدفعه الدولة . ويختلف الأسلوب الملائم من حالة إلى أخرى تبعا لطبيعة النشاط الاقتصادى . ففى حالات كثيرة مثلا نجد أن عقود الادارة تمثل الأسلوب الملائم لتخصيصية الفنادق المملوكة للقطاع العام فى حين أن عقود الامتياز أصلح لادارة المرافق العامة . ويمكن القول بصفة عامة إن تخصيصية الادارة يمكن تطبيقها على قطاع الخدمات . أما القطاع الإنتاجى فالأرجح أن تكون التخصيصية فيه عن طريق التصرفية الكلية أو الجزئية .

( جـ ) تحرير النشاط الاقتضادى من القيود التى تنتقص من حق الملكية الفردية . ويلاحظ أن التخصيصية فى هذه الحالة لا شأن لها بملكية المنشآت العامة أو ادارتها ولكنها تتعلق بإزالة بعض القيود التى تفرضها الدولة على الملكية الفردية . بهذا المعنى يعتبر من قبيل التخصيصية إلغاء نظام التوريد الجبرى الذى تفرضه الدولة على المنتجين الزراعيين بسعر أقل من السعر الذى يسود فى السوق الحرة . وواضح أن مثل هذه الاجراءات تختلف عن التخصيصية بالمعنى الضيق ، وهى أقرب إلى التحرير الاقتصادى . وقد يكون من المصلحة استبعادها

من دائرة التخصيصية وجعل هذه مقصورة على تحويل الملكية أو الادارة من القطاع العام إلى القطاع الخاص .

### ٣ - تقييم المنشآت العامة

إذا اتخذت التخصيصية صورة « التصرفية - divestiture » فإنه يتعين تحديد قيمة المنشآت التى يراد بيعها كليا أو جزئيا للقطاع الخاص أو يراد تحويلها إلى شركات مساهمة مع طرح أسهمها للاكتتاب العام . وهذه مسألة ليست بالبساطة التى تبدو للوهلة الأولى . فكيف تحدد قيمة المنشآت الخاسرة ؟ وحتى إذا كانت المنشأة تحقق ربحا فإن مقدار الأرباح لا يعكس بالضرورة القيمة السوقية لأصول الشركة . فقد تكون أرباح المنشأة العامة أقل أو أكثر مما تستطيع تحقيقه عن انتقالها إلى القطاع الخاص . وقد يكون حجم الأرباح نتيجة لسياسة خاصة تطبقها الدولة على النشاط الذى تنتمى إليه المنشأة مع عدم انطباقها على القطاع الخاص . فى كل هذه الأحوال تثير عملية التقييم صعوبات عدة . وقد تتجه الدولة إلى المبالغة فى السعر الذى تحدده لمنشأة معينة وفى هذه الحالة قد لا تجد من يقبل على شرائها . وقد تتجه إلى التقليل من قيمة المنشأة . وفى هذا تبديد للثروة القومية . لذلك فإن بعض المؤسسات المالية فى البلاد المتقدمة تتخصص فى تقييم الشركات التى تخضع للتخصيصية . كذلك تغلبت بعض البلاد على هذه الصعوبة عن طريق طرح أسهم الشركات التى يراد تخصيصها على مراحل بحيث يمكن التعرف على القيمة السوقية للمنشأة .

### ٤ - سوق رأس المال

من المعروف أن سوق رأس المال متخلفة فى أغلب البلاد النامية . فإن انخفاض متوسط الدخل يعنى انخفاض المدخرات التى تسعى إلى الاستثمار ، كذلك فإن المؤسسات النقدية والمالية التى تعمل على التقاء عرض المدخرات والطلب عليها مازالت متواضعة فى إمكانياتها وخبرتها . وأخيرا فإن الأوعية instruments المتاحة للإدخار والاستثمار مازالت محدودة للغاية وتكاد تقتصر على الصور التقليدية مثل الودائع بأجل أو السندات الحكومية . لذلك يقال ان ضعف السوق النقدية والمالية يعتبر عقبة كبرى فى طريق التخصيصية . فأين

رأس المال الخاص الذى يستطيع شراء منشآت قد تصل قيمتها إلى ما يعادل عشرات البلايين من الدولارات . ومن المتفق عليه أن التخصيصية لا يجوز أن تؤدى إلى انتقال المنشآت الهامة إلى القطاع الخاص الأجنبى والمفروض أن تبقى تلك المنشآت بصفة أساسية فى يد القطاع الخاص الوطنى . ومعنى ذلك ضرورة الاعتماد على السوق المالية المحلية . ولا شك أن لهذه الصعوبة وزنها الكبير ولكن يلاحظ ما يأتى :

( أ ) ان التخصيصية لا يجوز أن تتناول فى وقت واحد عددا كبيرا من المنشآت العامة التى يضيق السوق المالى المحلى باستيعابها . ولا بد أن يمة تنفيذ برنامج التخصيصية عبر فترة طويلة من الزمان بحيث يأخذ بعين الاعتبار القدرة الاستيعابية المحلية .

( ب ) ان التخصيصية فى ذاتها تساعد تدريجيا على تطوير سوق المال . فلا شك أن سوق المال بقى متخلفا حيث لم تكن هناك حاجة إليه إزاء سيطرة القطاع العام على نسبة عالية من النشاط الاقتصادى . بل إن سيطرة القطاع العام كانت عاملا من العوامل الهامة فى هجرة أو هرب المدخرات المحلية إلى العالم الخارجى . والغالب أن تؤدى التخصيصية إلى بقاء المدخرات المحلية داخليا بل قد تؤدى إلى عودة بعض المدخرات التى ذهبت إلى الخارج .

( جـ ) أن المنطقة العربية تختلف عن المناطق النامية الأخرى من حيث أنها تحتوى على فائض كبير فى المدخرات بالقياس إلى فرص الاستثمارات المتاحة فى العالم العربى ومن ثم فإن نسبة كبيرة من هذه المدخرات تتجه إلى البلاد الأجنبية . ولا شك أن التخصيصية سوف تساعد على اجتذاب بعض رؤوس الأموال العربية خصوصا إذا تمتعت بمعاملة تفضيلية بالنسبة لرأس المال الأجنبى . يضاف إلى ذلك وجود جاليات عربية كبيرة منتشرة فى كل أنحاء العالم وهى تمتلك مدخرات يعتد بها يمكن أن تسهم فى التغلب على مشكلة ضيق سوق المال المحلية .

## ٥ ـ العمالة فى المنشآت العامة

لا شك أن مشكلة العمالة فى المنشآت العامة من أعقد المشكلات التى تواجه التخصيصية . فقد جرت الحكومات فى عدد من البلاد النامية على سياسة تعيين

خريجى الجامعات والمعاهد المتوسطة والعليا فى القطاع العام دون أن يكون للمنشآت التى يعينون فيها حاجة إليهم . وترتب على ذلك نشوء مشكلة العمالة الفائضة التى تقدر فى بعض الحالات بما يزيد عن نصف القوة العاملة فى المنشآت العامة . والراجح أن تؤدى التخصيصية إلى بطالة نسبة معينة من العاملين حاليا فى القطاع العام . ولا شك أن هذا الاحتمال يعتبر من العوامل الرئيسية فى تخوف بعض الحكومات من تطبيق سياسة التخصيصية لما قد تؤدى إليه من تعقيدات سياسية واجتماعية . لذلك لابد أن يشتمل برنامج التخصيصية على سياسة واضحة للتعامل مع هذه المشكلة . وتدل تجارب البلاد التى قطعت شوطا فى مضمار التخصيصية على وجود عدة اختيارات متاحة لضمان عدم وقوع عبء هذه السياسة على العاملين فى المنشآت العامة .

( أ ) إعداد برنامج مواز لبرنامج التخصيصية لمساعدة العمالة الفائضة على وجود وظائف بديلة وفى حالة عدم وجودها تزويد الفائضين برأسمال محدود لبدء مشروعات فردية .

( ب ) اقتصار التخصيصية فى مراحلها الأولى على الأقل على المنشآت العامة ذات العمالة المحدودة .

( ج ) إعداد برنامج تدريبى للفائضين لاكتساب مهارات مطلوبة فى أعمال بديلة .

( د ) تعويض أولئك الذين لا يمكن توجيههم إلى وظائف أو مشروعات بديلة وتشجيعهم على التقاعد المبكر على أساس شروط تفضيلية .

## ٦ - آلية التخصيصية

تدل تجارب البلاد الأخرى على الحاجة إلى انشاء جهاز خاص على أعلى المستويات السياسية يناط به إعداد برنامج متكامل للتخصيصية بما فى ذلك تصنيف المنشآت العامة ، وتحديد ما هو مؤهل وما هو غير مؤهل للتخصيصية والمراحل المتعاقبة التى يمر بها البرنامج ، وأسلوب التخصيصية فى الحالات المختلفة ، وتفصيلات الخطة التى تطبق على كل منشأة من حيث تحديد قيمتها أو القيمة المبدئية للأسهم التى تطرح للاكتتاب العام وكيفية التعامل مع العمالة الفائضة والاستعانة بمن ترى الاستعانة بهم من بيوت الخبرة وغير ذلك من المسائل

والمشكلات العديدة التى لا بد أن تثور فى صياغة البرنامج وفى تنفيذه . وتدل التجارب أيضا على أنه لا يجوز إسناد برنامج التخصيصية للوزارات أو الهيئات العامة القائمة لتنفيذه فى دائرة اختصاصها . وذلك لوجود تعارض ظاهر بين المصلحة البيروقراطية التى تميل بطبيعتها إلى توسيع سلطاتها والابقاء على مواطن نفوذها . وبين المصلحة العامة التى تقضى فى حالات كثيرة بضرورة التخصيصية وتقليص دائرة سلطان البيروقراطية .

هذا عن المشكلات التى ينتظر أن تثور فى طريق سياسة التخصيصية ويتبين منها أنها مشكلات ذات أبعاد سياسية واجتماعية ومالية كما أنها لا تخلو من صعوبات من الناحية الفنية البحتة . لذلك فإن نجاح برنامج التخصيصية يتوقف إلى حد كبير على وجود قيادة سياسية مقتنعة بأن الأوضاع الحالية للقطاع العام لا يمكن استمرارها إذا قدر لتلك البلاد أن تسير قدما فى طريق التنمية ، وأن ثمة حاجة ملحة لإعادة تنظيم النشاط الاقتصادى على نحو يكفل الكفاءة الانتاجية ولا يتجاهل العدالة الاجتماعية . وعلى القيادة السياسية أن تعمل على إقناع القوى السياسية المؤثرة بأنه لا مفر من هذا الإصلاح كما أن عليها أن تزيل مخاوف أصحاب المصالح المشروعة وأن تتصدى لأصحاب المصالح غير المشروعة . . بغير مثل هذه القيادة السياسية فإن احتمالات النجاح تكون محدودة .

ـ ٢ ـ

# التحـرير الاقتصـادى والتخصيصيـة

## نظـرة عـامـة

### آلان والترز(*)

## مقدمـــة

هدفى الرئيسى فى هذا البحث هو فحص المبادىء والممارسات وسجل حركات التخصيصية والتحرير الاقتصادى فى عقد الثمانينات . ولا يمكن لبحث كهذا أن يكون شاملا ما لم يحمل صبر القارىء أكثر مما يحتمل . ولذلك فسوف أتوخى الانتقاء ، وسأحاول أن أختار للايضاح والمناقشة تلك القضايا التى أعتقد أنها أكثر فائدة وانطباقا على نطاق واسع . وأنا أركز بالطبع ، بشىء من القوة ، على التجربة البريطانية ، وذلك أساسا لأن المملكة المتحدة كانت ولا تزال فى طليعة هذه الحركة . ( وقد اشتركت ـ ولا فخر ـ بصورة مباشرة فى هذه العملية ) . وبرغم أن الاقتصاد والنظام المالى البريطانيين يختلفان اختلافا كبيرا عما هما عليه فى البلاد العربية ، إلا أن من الممكن استخدام المثل البريطانى كمصدر لاستخراج العديد من النصائح الثمينة والمعلومات المفيدة والحكمة القيّمة ، تجاه القضايا التى تنشأ فى الشرق الأوسط . ولكنى لكى أجعل العبرة أكثر وضوحا ، سأناقش تجربة بلاد معينة أخرى ، وخاصة شيلى ، وفى بعض الأحيان تركيا ، والأرجنتين وبنغلاديش أيضا ، حيث يقترب النظام المالى وأسواق رأس المال من الوضع فى البلاد العربية .

---

(*) يشغل المؤلف منصب مستشار اقتصادى فى البنك الدولى .
الآراء الواردة فى هذه الورقة هى آراء كاتبها ولا تمثل بالضرورة آراء البنك الدولى أو المؤسسات التابعة له .

## حقوق الملكية ، والتحرير الاقتصادى ، والتخصيصية

ان جوهر التخصيصية والتحرير الاقتصادى ، يكمن فى اعادة حقوق الملكية ، من الدولة عادة ، إلى فرد أو أسرة أو مجتمع ، وبذلك تؤول السلطات التى كانت إلى ما قبل ذلك فى يد الدولة إلى القطاع الخاص . وكمثل على ذلك ، تأمّل اصلاحات ١٩٧٩ الزراعية فى الصين ، فحتى ذلك الحين كانت الدولة تستحوذ على كافة منتجات المزارعين الصنيين لقاء أسعار تحددها الحكومة منفردة . واعتبارا من عام ١٩٧٩ ، سمح للمزارعين بالتصرف فى أكثر من ٦٠ فى المائة من انتاجهم لقاء أى سعر يستطيعون الحصول عليه فى السوق الحرة . ويمثل هذا الاجراء نقل حق التصرف فى ثمار جهود المزارعين ـ أو بيع هذه الثمار ـ من الدولة إلى المزراعين الأفراد .

ومثل الزراعة الصينية مثل جدير بالاهتمام . والشيء الذى يلفت النظر بالطبع هو النطاق الضخم لهذه العملية والنجاح الكبير الذى قوبلت به . وبحلول عام ١٩٨٤ / ١٩٨٥ كان الانتاج قد ازداد بنسبة ٨٠ فى المائة تقريبا . وتحولت الصين من بلد تقع دائما على مقربة من شفا المجاعات إلى بلد مصدّر للغذاء ولا ريب فى أن آثار هذا التحوّل الضخم فى تاريخ العالم ضخمة ، ولكننا نترك تقدير ذلك لمؤرخى المستقبل . والشيء الذى يهمنى ايضاحه أساسا هو الشكل المحدود ـ بالمقاييس الغربية ـ لنقل حقوق الملكية . فالمزارع الصينى غير مسموح له ببيع أو تأجير أرضه وممتلكاته لآخرين ، وليست له الحرية لأن يستأجر عمالا يفلحون له أرضه ، ولا يستطيع الاقتراض لتمويل استثمار . . وهكذا . ومع ذلك ، فهذه التخصيصية المقيّدة بشدة ، برغم أنها خطوة صغيرة مترددة بالمقاييس الغربية ، إلا أنها « قفزة ضخمة إلى الأمام » فى بيئة الصين[1] .

ولما كانت الاصلاحات الزراعية الصينية تنطوى على الغاء نظام تسويق جبرى ، فاعتقد أن معظم الناس سيميلون إلى اعتبارها حالة من التحرير الاقتصادى . ولما كانت لا تنطوى على أى مدفوعات من جانب المزارع لقاء هذا الحق الجديد للملكية ، فإن معظم الاقتصاديين ، فيما يبدو ، لن يعتبروا ذلك بمثابة

---

( ١ ) حققت بعض دول الكتلة الشرقية وبنوع خاص المجر وبولندا ، بعض التقدم فى تخصيصية اقتصادها ، وخاصة فى الزراعة . انظر Tamas Bauer, « Economic Reforms Within and Beyond the State Sector » **American Economic Review, Papers and Proceedings,** Vol. 78, No. 2, 1987, pp. 452 - 456.

عملية « تخصيصية » . ومع ذلك فإن المنطق الاقتصادى الأساسى واحد : فنقل حقوق الملكية هو القضية ، وسواء تم ذلك لقاء مدفوعات ، أو بلا مدفوعات ، فإن ذلك لا أهمية له إلا من حيث أثره على توزيع الدخل والثروة . ان جوهر الموضوع هو أن تغيير حقوق الملكية يخلق ويطور حوافز جديدة .

## المنطق الماكرو اقتصادى وراء التخصيصية

دعونى أولا أعلن بشكل قاطع أنه : لكى تكون التخصيصية سياسة جيدة من الناحية الاقتصادية ، فإن الشرط الضرورى هو أن تسفر عن تحسين ملحوظ فى كفاءة المؤسسات . ومعيار الكفاءة ، فى رأيى ، يلعب دورا مهيمنا فى التحليل الاقتصادى للتخصيصية والتحرير . قد تكون هناك ، بالطبع ، أسباب سياسة واجتماعية وادارية وجيهة للتخصيصية ، وسأشير إلى بعضها فيما بعد ، ولكن القضية الاقتصادية لا تكتمل إلا من حيث دواعى الكفاءة .

ويمكننا معيار الكفاءة من معالجة أحد المزاعم التى كثيرا ما يرددها مؤيدو التخصيصية ومعارضوها ، ألا وهو أن التخصيصية ستساعد على الحد من حاجة القطاع العام إلى الاقتراض ، وبالتالى تؤدى إلى السيطرة على الطلب الاجمالى والتضخم . وأول ما يجب الاشارة إليه أن الحاجة إلى الاقتراض لن تقل إلا إذا بيع الأصل بسعر إيجابى صاف ، نظرا لأن الأصول ، فى حالة الكثير من عمليات التخصيصية فى بعض البلاد النامية . تقدم مجانا ، أو قد تتكلف الحكومة مالا فى بعض الحالات ، للتصرف فى تلك الأصول .

ولكن حتى إذا درّ بيع المؤسسات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص أموالا طائلة ، وقلل من الحاجة إلى الاقتراض ، فإن من غير المرجح أن يكون لذلك أثر كبير على ضغوط الطلب ومعدل التضخم إلا من حيث ما يترتب على التخصيصية من مكاسب كبيرة من ناحية الكفاءة . وفى ظل هذه الظروف ، تخيل أن تبيع الحكومة المؤسسة المملوكة للدولة لقاء ١٠٠ مليون دولار وبذلك تقل الحاجة إلى الاقتراض بما يعادل هذا المبلغ . ولكن أسواق رأس المال سوف تكتسب عندئذ الأسهم الجديدة وتحد من حيازتها الصافية للأوراق المالية الحكومية . فى نفس الوقت الذى يخفض فيه دين الحكومة وتقل أيضا مدفوعات الفائدة مستقبلا . ولكن إذا كانت المؤسسة المملوكة للدولة مربحة ، كما هو

المفترض ، فإن تدفق الايرادات المتوقع مستقبلا من المؤسسة المملوكة للدولة سابقا ، سوف يختفى وبذلك يوازن الانخفاض فى التزامات الفائدة مستقبلا . وبعبارة أبسط ، ما لم يكن هناك كسب من حيث الكفاءة فسوف تعنى التخصيصية مجرد عملية نقل بدون أى آثار صافية على الثروة القومية أو التضخم أو الانتاج الحقيقى .

وهذا بالطبع تبسيط أكثر من اللازم ، ولكنه يؤكد حقيقة أساسية : بصفة عامة يجب ألا يتطلع المرء إلى التخصيصية كحل لمشاكل الحكومة المالية . فالتخصيصية ليست بديلا عن الحد من الانفاق العام ، أو رفع عائدات الضرائب ، أو الاقلال من التوسع النقدى للبنك المركزى . وأنا أشدد على هذه النقطة فى المقام الأول لأن الكثيرين يعتقدون فيما يبدو أن التخصيصية طريقة للحد من الانفاق العام . فى الولايات المتحدة مثلا ، يتحقق شىء من الحد من الانفاق بموجب قانون « غرام ـ رادمان ـ هولنغر » عن طريق التصرف فى الأصول المملوكة للحكومة الفدرالية . ان هذه التدابير أوهام محاسبية يجب التخلى عنها .

وقد افترضت حتى الآن عدم حدوث أى تغيير فى الكفاءة نتيجة للتخصيصية . لا أعتقد أنه من غير الواقعى الافتراض بأن الكفاءة سوف تتضاعف وأن التكاليف تنخفض بالتالى إلى النصف ( وسأقدم فيما بعد الدليل على ذلك ) . فما هى الآثار الماكرواقتصادية المترتبة على ذلك ، إذا وظف القدر ذاته من الموارد فى مؤسسة حديثة التخصيصية ، فإن الانتاج سيتضاعف . وإذا بقى الطلب الاجمالى كما هو ( وبقيت الأحوال النقدية كما هى ، ولم يكن هناك سبب لتغييرها ) فإن الزيادة فى تدفق الانتاج ستؤدى إلى قدر من الضغط على الأسعار نحو الهبوط . وبعبارة أخرى ، تساعد زيادة الكفاءة فى احتواء الضغوط التضخمية خلال السنوات التى تجنى فيها ثمار التخصيصية . وقد يمتد ذلك إلى حقب عديدة إذا ارتفع معدل نمو الكفاية الانتاجية بصورة دائمة بالاضافة إلى التغييرات الهيكلية الحاسمة الناشئة عن التخصيصية[٢] . إلا أنه يجب ألا ينظر المرؤ إلى مثل هذا التحسّن المالى بوصفه عاملا مهما فى مكافحة التضخم أو تجاوزات الموازنة .

---

( ٢ ) يجب أن أسجل هنا أننى لا أوافق تماما على الآراء التى قدمها **Richard Hamming and Ali M. Mansour** in their **Privatization and Public Enterpriese,** International Monetary Fund, January 1988 . فقد جاء قولهما « أنه عندما يتقرر أن المكاسب من حيث الكفاءة ممكنة فقط فى ظل الملكية الخاصة ، فإن مالية الحكومة والقطاع العام سوف تستفيد بقدر ما يتسنى للحكومة المشاركة فى هذه المكاسب عن طريق تحديد أسعار الأصول بحيث تعكس جزءا على الأقل من تحسّن الأداء ، وعن طريق تحصيل ضريبة على الأرباح الناجمة . والواقع من ناحية الموازنة أن هذا هو المقصود من وراء ممارسة التخضيصية » ( صفحة ١٨ ) . وإلى جانب

وحتى فى أحسن الظروف إنه من غير المرجح أن يكون برنامج التخصيصية منتجا بما يكفى لإحداث أثر كبير فعلى على المتغيرات الماكرواقتصادية . والأرجح أن آثار التخصيصية ، مهما تكن مفيدة ، سوف تجتاحها آثار أخرى : ومرة أخرى نجد فى الصين مثلا إيضاحيا . قد يحسب المرء أنه لما كانت الزراعة تمثل نحو ٣٠ فى المائة من إجمالى الناتج القومى ، فإن التحسينات فيها سيكون لها أثر بارز على احتواء التضخم ، وحل المشكلات الماكرواقتصادية . والواقع أن الصين سجلت اختلالا ضخما فى التوازن الماكرو اقتصادى فى الثمانينات ، برغم مكاسب الزراعة ، وهى الآن بصدد محاولة احتواء ضغط تضخمى ملح ( وجديد على الأقل منذ الأربعينات ) . لقد استهلكت دوامة هذه الاختلالات مكاسب الانتاج الحقيقية .

---

اهمال حصيلة ضريبة القيمة المضافة على الانتاج الجديد ، لا تأخذ الحجة فى اعتبارها أن نمو الانتاج ، مع بقاء الأوضاع المالية والنقدية على ما هى عليه ، سيحد من نسبة التضخم ، وسيحدث أثرا على التوازن المالى / النقدى المطلوب . ويجب النظر إلى المشكلة المالية / النقدية من حيث التفاوت بين التوازن المالى / النقدى الفعلى ، والتوازن المالى / النقدى المطلوب ، ومهمة السياسة هى العثور على طريق مناسب يؤدى من الأول إلى الأخير .

**الجدول ١ ـ المملكة المتحدة : تخصيصية مؤسسات القطاع العام الكبرى فبراير / شباط ١٩٨١ حتى يناير / كانون الثانى ١٩٨٧**

| التاريخ[1] | المؤسسة | حصيلة البيع ( بملايين الجنيهات الاسترلينية ) |
|---|---|---|
| فبراير/شباط ١٩٨١ | بريتش ايروسبيس | ٤٣ |
| اكتوبر/تشرين الأول ١٩٨١ | كابل آند وايرلس | ١٨١ |
| نوفمبر/تشرين الثانى ١٩٨٣[2] | بريتويل | ٦٢٧ |
| ديسمبر/كانون الأول ١٩٨٣ | كابل آند وايرلس | ٢٦٣ |
| يونيو/حزيران ١٩٨٤ | انتربرايز أويل | ٣٨٢ |
| يوليو/تموز ١٩٨٤ | سيارات جاجوار | ٢٩٧ |
| نوفمبر/تشرين الثانى ١٩٨٤[3] | بريتيش تليكوم | ٤٠٩٠ |
| مايو/أيار ١٩٨٥ | بريتيش ايروسبيس | ٣٤٦ |
| أغسطس/آب ١٩٨٥ | بريتويل | ٤٢٦ |
| ديسمبر/كانون الأول ١٩٨٥ | كابل آند وايرلس | ٥٧١ |
| ديسمبر/كانون الأول ١٩٨٦[4] | الغاز البريطانية | ١٧٩٦ |
| يناير/كانون الثانى ١٩٨٧[5] | الخطوط الجوية البريطانية | ٤١٥ |

المصدر : Richard Hemming and Ali Mansoor, **Privatization and Public Enterprises**, Occasional Paper No. 56, International Monetary Fund, Washington, D.C., January 1988, p.7

---

( ١ ) تشير التواريخ الموضحة إلى العرض المبدئى .
( ٢ ) منها ٣٣٤ ملايين جنيه استرلينية فى ١٩٨٢ / ١٩٨٣ و ٢٩٣ مليون جنيه استرلينى ١٩٨٣ / ١٩٨٤ .
( ٣ ) منها ١٣٢٥ مليون جنيه استرلينى فى ١٩٨٤ / ١٩٨٥ و ١٢٤٦ مليون جنيه استرلينى فى ١٩٨٥ / ١٩٨٦ و ١٠٨٤ مليون جنيه استرلينى فى ١٩٨٦ / ١٩٨٧ . ويشمل المبلغ أيضا ٤٠٨ مليون جنيه استرلينى ناشئة عن مبيعات أسهم مؤسسة بريتيش تليكوم وأسهمها التفضيلية .
( ٤ ) يبلغ التقدير الكلى لحصيلة البيع ٥٠٩٠ مليون جنيه استرلينى . القسط الثانى كان مستحقا فى يونيو / حزيران ١٩٨٧ ، والقسط الثالث فى ابريل / نيسان ١٩٨٨ . كما تخلصت مؤسسة الغاز البريطانية من مبلغ من دينها قدره ٧٥٠ مليون جنيه استرلينى فى مايو / آيار ١٩٨٧ .
( ٥ ) تبلغ حصيلة البيع المقدرة ٨٥٤ مليون جنيه استرلينى ودفع القسط الثانى فى أغسطس / آب ١٩٨٧ .

## التخصيصية واستراتيجية الإصلاح ( بيرسترويكا )

إننى أرجو أن تغفر لى ملاحظاتى على مواقف حكومة تاتشر المختلفة من اصلاح الاقتصاد الكلى ودور التخصيصية . كان هدف الاستراتيجية العامة هو أولا الاقلال من حاجة القطاع العام إلى الاقتراض ( فيما يسمى الاستراتيجية المالية المتوسطة الأجل ) ، ومن معدل نمو عرض النقود قبل الشروع فى تطبيق برنامج التخصيصية بزمن طويل . والواقع أن الروح السائدة فى ذلك الحين كانت متجهة أولا وقبل كل شيء إلى ضرورة توفير الاستقرار للأسواق المالية وتخفيض معدل التضخم الكامن بصورة دائمة .

ولا أدعى أن التخصيصية وتخفيف القيود ممكنان فقط فى ظل الاستقرار المالى . فالواضح أن الأمر ليس كذلك ، نظرا لوجود عدة أمثلة على برامج تخصيصية فى بيئات تضخمية[٣] ، ولكن التضخم يجعل التخصيصية أكثر صعوبة ، وذلك جزئيا لأن التضخم مقترن عادة بالشدائد المالية المتمثلة فى عجز أعداد كبيرة من المؤسسات ، من بينها مؤسسات مالية ، عن الوفاء بالتزاماتها والنقص الملح فى السيولة . ومثل هذه الشدائد من الناحية العملية تسفر غالبا عن تأميم الكثير من المؤسسات أو ( سيطرة الحكومة عليها حيث تصب الحكومة الأموال على المؤسسات العاجزة عن الوفاء بالتزاماتها ، تفاديا للبطالة أو ( فى حالة البنوك ) الانهيار المالى . وحتى حكومة تاتشر اضطرت إلى دعم مؤسسة ليلاند البريطانية ( أى شراء أسهمها ) للحيلولة دون افلاسها الوشيك[٤] .

وعلى الرغم من أهمية الأثر السيء للتضخم ، أى الميل إلى تشجيع مشاركة أكبر من جانب القطاع العام فى الصناعة ، فإن الأكثر أهمية هو الأثر السيء على أسواق رأس المال . فمع كافة الشكوك والمخاوف التى يولدها التضخم ، تختفى ببساطة الأسواق الطويلة الأجل بل والمتوسطة الأجل أيضا ، وترتفع أسعار الفائدة الحقيقية إلى مستويات تستبعد الكثير ، إن لم يكن العدد الأكبر ، من المؤسسات المربحة عادة . ولا ينبغى أن تؤدى مثل هذه الظروف إلى استبعاد التخصيصية ،

---

( ٣ ) من الأمثلة البارزة الحديثة التخصيصية فى تركيا وشيلى . كذلك جرت عمليات التخصيصية المتواضعة فى الأرجنتين خلال السبعينات فى بيئة يسودها تضخم مالى شديد .

( ٤ ) كنت من معارضى دعم مؤسسة ليلاند البريطانية وقد وصف مايكل ادواردز ، كبير مديرى المؤسسة وجهة نظرى بدقة فى كتابه .

ولكنها تعنى أن سعر البيع يتعين أن يكون منخفضا كما أن من الأرجح ألا يكون هناك سوى عدد قليل ممن تعتبرهم السلطات مشترين مناسبين . وفى بعض الحالات ( شيلى والبرازيل ) رأت الحكومة أن من الضرورى اقراض كافة الأموال اللازمة بأسعار تفضيلية لتمويل البيع . ومن الواضح أن جو الاستقرار المالى أنسب لنجاح التخصيصية .

وفى المملكة المتحدة ، كان السبب الرئيسى فى هيمنة هدف الاستقرار المالى هو حاجة الحكومة إلى اثبات مصداقيتها . فعندما آمن الناس بقوة فى تماسك السياسة وجدواها ، وعزم الحكومة على تنفيذها ، أمكن احراز تقدم مهم فى التخصيصية ، بل وفى العناصر الأخرى أيضا لاصلاحات « جانب العرض » .

## الكفاءة والأولويات

وإلى جانب الأهداف السياسية والاجتماعية ( أى غير الاقتصادية ) فإن قضية التخصيصية يجب أن ترسى على أسس الكفاءة بكل ما تنطوى عليه هذه الكلمة من معنى . وقد يعنى ذلك :

* زيادة الناتج من المدخلات الحالية .
* تخفيض المدخلات اللازمة لانتاج المخرجات الحالية .
* تحسين نوعية المخرجات بما فى ذلك الحد من قوائم الانتظار .. إلخ .

أو الجمع بين العوامل الثلاثة .

والدليل على الكفاءة النسبية للملكية الخاصة والعامة وارد فى عدد هائل من المطبوعات[٥] . ولا أملك هنا إلا التلخيص والإيضاح . وهناك صور متعددة لهذا التدليل وهى :

* قبل التخصيصية وبعدها ( أو . . . دراسة تأميم صناعات معينة ) .
* مقطع عرضى للمقارنات بين المؤسسات الخاصة والعامة العاملة فى مجال واحد .
* دراسات وأساليب الادارة .

ومن الأمثلة النموذجية على منهج السلاسل الزمنية دراسة مؤسسات مثل

---

( ٥ ) من الأمثلة الجيدة على هذه المطبوعات كتاب Richard Pryke, **The Nationalized Industries**, Oxford, Martin Robertson, 1983 .

جاجوار موتورز . وكما هو معروف فقد زادت الكفاية الانتاجية على أثر التخصيصية بأكثر من ٨٠ فى المائة بدون أخذ تحسينات النوعية فى الاعتبار ، فى حين لو أخذت تحسينات النوعية فى الاعتبار فربما قاربت الزيادة فى الكفاية الانتاجية ١٥٠ فى المائة إذا قورنت بأدائها عام ١٩٧٩ قبل التخصيصية ، وقد تجلت زيادة الكفاءة الانتاجية فى ارتفاع الأجور بالقيمة الحقيقية ، وفى الأرباح ( وخطط الاستثمار إلخ ) . ومن مشكلات هذا النوع من المقارنة أننا بدلا من المقارنة بين « ما قبل » و« ما بعد » التخصيصية ، نحتاج إلى عقد مقارنة بين الوضع مع التخصيصية والوضع بدونها . والسؤال المطروح هو ماذا كان يمكن أن يحدث لو لم تكن هناك تخصيصية . ولكن الأكثر أهمية من ذلك هو الأثر على أداء المؤسسات الموشكة على التخصيصية . ومع اقتراب موعد تخصيص الملكية ، وجدت فى جميع الحالات التى شاهدتها تحسينات مثيرة تطرأ على الأداء ، إذ يدرك المشاركون أن عليهم أن يرتفعوا إلى مستوى أداء القطاع الخاص . ومن الأمثلة المدهشة مؤسسة صناعة الصلب البريطانية . ففيما بين ١٩٨٠ / ١٩٨١ و ١٩٨٦ / ١٩٨٧ ازدادت الكفاية الانتاجية ( الأطنان لكل ساعة عمل ) بمقدار خمسة أمثال لتضارع أفضل نظير لها فى أوروبا . وبعد خسارة تراكمية زادت على سبعة آلاف مليون جنيه استرلينى ، من المتوقع أن تحقق المؤسسة هذا العام ( ١٩٨٧ / ١٩٨٨ ) ربحا يتراوح بين ٤٠٠ و ٥٠٠ مليون جنيه استرلينى . وستعرض على الجمهور فى عملية تخصيصية فى أواخر ١٩٨٨[٦] . هذه الظاهرة التى جسدتها مؤسسة الصلب البريطانية دفعت بعض المراقبين إلى اعتناق وجهة النظر القائلة أنه لا حاجة إلى التخصيصية الفعلية بل يكفى التهديد بتخصيص الملكية لتحقيق مكاسب التخصيصية من حيث الكفاءة[٧] ، ولعله لا حاجة إلى الاشارة إلى خطأ وجهة النظر هذه .

وقد أيدت دراسات لمقاطع عرضية من المؤسسات التى تقارن بين مؤسسات مملوكة للقطاع العام وبين شركات مملوكة للقطاع الخاص فى الصناعة الواحدة - أيدت بصفة عامة نتائج دراسات « ما قبل » و « ما بعد » التخصيصية . ومع ذلك

---

( ٦ ) انظر صحيفة Financial Times, June 10th, Page 12 .

( ٧ ) أنظر : John Vickers and George Yarrow, «Privatization in Practice», to appear in **Privatization in Britain and North America**, the Bradley Policy Research Center, University of Rochester, NY. ( 1988 ).

أعتقد أن نتائج دراسات المقاطع العرضية أكثر اقناعا نظرا لأنها تقارن بين الأداء في البيئة ذاتها بكل ما فيها من أحوال اقتصادية ، وقيود وتشويهات إلخ . ومن الأمثلة الايضاحية على ذلك دراسة مؤسسات الأوتوبيسات المملوكة للقطاع العام والشركات المملوكة للقطاع الخاص[٨] . ففى كثير من مدن العالم ، ولأسباب متعددة ، تسير سيارات أوتوبيس مملوكة للقطاع العام وأخرى مملوكة للقطاع الخاص على خطوط متماثلة ، وقد أظهر تحليل لتكاليفها وأجورها وايراداتها أن السيارات المملوكة للقطاع الخاص تشغل ، فى المعدل ، لقاء نحو نصف تكاليف تشغيل السيارات المملوكة للقطاع العام . ومالت دراسة تالية فى المملكة المتحدة إلى تأييد هذه النتائج ، وان كان القائمون بالدراسة كانوا أكثر توخيا للحذر ، فقالوا ان الانخفاض فى التكاليف كان بنسبة الثلث فقط . وأجريت دراسات مماثلة على الصناعات التحويلية خاصة صناعة المنسوجات ، وأسفرت عن نتائج شبيهة . إلا أن هذه التحليلات للمقاطع العرضية كانت محدودة بندرة الأوضاع التى تقوم فيها شركات القطاع الخاص ومؤسسات القطاع العام بالانتاج جنبا إلى جنب . ومع ذلك فالنتيجة العامة ـ وهى أن تكاليف شركات القطاع الخاص تقل كثيرا عن تكاليف مؤسسات القطاع العام ـ سائدة فى كل مكان . والواقع أننى لم أر حتى الآن مثلا على العكس .

ومما يؤسف له أن دراسات الادارة نادرة . وفى جميع حالات التخصيصية يبدو أن التغييرات الرئيسية تتناول الادارة . وقد يعنى هذا ، بل كثيرا ما يعنى بالفعل ، تغيير الادارة ، ويستحسن ، كما سنرى فيما يلى ، أن يتم ذلك قبل اتمام التخصيصية بزمن طويل . ولكن من المحتمل ألا يحدث أى تغيير فى الادارة ـ كما فى حالة شراء الادارة للمؤسسة . وفى هذا الصدد ربما كان أوضح مثل على التخصيصية التى لم تقترن بأى تغيير فى الادارة ، هو مثل المؤسسة القومية للشحن فى المملكة المتحدة ، والقصة واردة فى الملحق ب . ان السّمة الرئيسية هى التغيير فى حوافز الادارة ، المقترن غالبا ، ولكن ليس دائما ، بتغيير مثير فى هيكل وشكل مسؤوليات الادارة وسأعود إلى هذا الموضوع فيما بعد .

---

( ٨ ) بحث A.A. Walters, « Ownership and Efficiency in Urban Buses » in Steven Hanke ( ed ) **Prospects for Privatization**, The Academy of Political Science, Proceedings, Vol. 36, No. 3 ( 1987 ) pp. 83 - 103 .
وهذا البحث تلخيص لتقرير عن بحث أتمه البنك الدولى عام ١٩٧٩ .

## اعتبارات الكفاءة والأولويات فى مجال التخصيصية

لقد أسفرت هذه الدراسات للتخصيصية عن ناتج فرعى مهم ، إذ أشارت إلى كيفية تحقيق القدر الأكبر من المكاسب من وراء نقل الصناعات من القطاع العام إلى القطاع الخاص(٩) . فالمكاسب أولا تكون أعظم كلما ازدادت درجة المنافسة التى تفرضها التخصيصية . وهناك العديد من المسائل الحساسة التى يتعين علينا أن نمر بها مرورا عابرا ، ولكن هناك مسألة واحدة تستحق الاهتمام . فقد يقال ان مؤسسة ما مملوكة للدولة تواجه منافسة هائلة فى أسواق انتاجها . مثال ذلك أن مؤسسات السيارات المؤممة فى أوروبا الغربية ( ليلاند البريطانية ، ورينو الفرنسية ) تواجه منافسة قوية من المنافسين المحليين ، ومنافسة أقوى من الواردات ، ومن حيث التصدير إلى أسواق ثالثة . فكيف يمكن للتخصيصية أن تساعد على زيادة الكفاءة ؟ ان الجواب يكمن فى أن مثل هذه المؤسسات المؤممة لا تواجه ما أسماه يانوس كورناى « قيد الموازنة الصعب »(١٠) . فهى تعرف أنه طالما ضمنت الدولة ميزانياتها العامة ، ففى استطاعتها أن تتحمل تكاليف وممارسات لا قبل لمنافسى القطاع الخاص بها . ويقول كورناى مستخدما عبارته المفيدة ، ان المؤسسات المؤممة تواجه « قيد موازنة هيّنا » ، وبالتالى فهى تفتقد الحاجة الملحة إلى التغيير والكفاءة اللذين هما من سمات القطاع الخاص المنافس . ومرة أخرى نضرب مثلا جديرا بالاهتمام من صناعة السيارات ، بمؤسسة جاجوار.. فلا شك فى أن التخصيصية ـ ومن قبل ذلك احتمال التخصيصية المرتقب ـ حققت معجزاتها عن طريق الشعور الجديد داخل المؤسسة بأنها تعتمد الآن على نفسها وأنها مقيدة بقيد موازنة صعب .

ومن الأولويات الأخرى التى تستدعى التخصيصية ، الحالات التى يتوفر فيها حاليا أو من المرتقب أن يتوفر فيها قدر كبير من التغيير التكنولوجى . وسجل صناعات القطاع العام التى تعرضت لتغييرات تكنولوجية كبرى سجل لا ينكر أو سيء للغاية . وتكنولوجيا الاعلام وصناعات البيولوجيات الدقيقة من أمثلة المؤسسات التى لا تصلح لأن يمتلكها القطاع العام . وهناك حجج قوية شبيهة

---

( ٩ ) انظر Michael Beesley and Stephen Littlechild, « Privatization : Principles, Problems and Priorities », Lloyds Bank Review, London, No. 149 ( July 1983 ), pp. 1 - 20.

(١٠) Janos Kornai, « The Hungarian Reform process : Visions, Hopes and Reality », **Journal of Economic Literature**, Dec. 1986, Vol. 24, pp. 1687 - 1737.

للدفاع عن تخصيصية مؤسسات الاتصالات السلكية واللا سلكية والصناعات الفرعية المرتبطة بها .

وأخيرا يجب أن تمنح أولوية للتخصيصية التى تفتت الاحتكارات وخاصة إذا كانت الاحتكارات فى القطاع العام . وفى بعض الحالات تكون التخصيصية أساسية ، من الناحية السياسية على الأقل ، لتقويض سلطة نقابات العمال الاحتكارية فى القطاع العام . وفى كثير من الدول النامية ، اكتسبت مثل هذه النقابات ، وخاصة فى المرافق العامة الحساسة ، سلطة كبرى تمارس أساسا بوساطة قواعد العمالة الزائدة ، وأحيانا عن طريق المزايا والأجور المرتفعة ، وكافة أشكال الممارسات التقييدية . كذلك إذا كان الاحتكار فى سوق المنتجات ، فالأرجح أن تكون التخصيصية شرطا ضروريا ، وإن لم يكن كافيا ، للكفاءة .

وتتيح لنا هذه الاعتبارات تحديد سياسة متسلسلة للاصلاح . ومن الأفضل قبل الشروع الفعلى فى عملية التخصيصية ، الحد من القيود ، والسماح بحرية دخول ساحة الصناعة . ففى حالة الكثير من المؤسسات المملوكة للدولة ، تحمى تلك المؤسسات من المنافسة المحلية عن طريق فرض قيود على الدخول إلى ساحة الصناعة ( وقد تتخذ تلك القيود أشكالا مختلفة . فإلى جانب الحظر القانونى والقيود التنظيمية ، تتمثل القيود الرئيسية فى شكل تقنين ائتمانى وقيود عمالية ) . ويلى ذلك تخفيض على مراحل فى وسائل الحماية التجارية ، أولا باحلال تعريفات جمركية محل الحصص ثم بالحد من التعريفات مع مضى عملية التخصيصية قدما .

## المؤسسات والمرافق والمشكلة التنظيمية

من السهل ، فى أى برنامج للتخصيصية أن نكتشف المؤسسات التى من الواضح أنها ينبغى أن تكون مع القطاع الخاص . خذ مثلا مثيرا للسخرية : لقد أصبحت حكومة المملكة المتحدة ، فى سياق عمليات الحيازة ، مالكة لعدد من المشارب أو الحانات . وكانت الحكومة العمالية قد أعلنت أن برنامج التأميم قصد به تمكين الدولة من احتلال « القمم » المتحكمة فى الاقتصاد ، حتى يتسنى العمل بصورة أفضل على العمالة الكاملة ، والنمو ، والرفاهية إلخ . ومن الواضح أن المشارب والحانات لم تكن من بين القمم المتحكمة فى الاقتصاد ، بل لعلها كانت

فى الدرك الأسفل من الهيكل الاقتصادى . وكثيرا ما تعمد الدول فى فترات الشدائد المالية ، أو كجزء من برنامج كبير للحيازة ، إلى تأميم مؤسسات لا تصلح للانتماء إلى القطاع العام ، فى ضوء الموقف الإيديولوجى للحكومة . وبصفة عامة ، يجب أن تعتبر مؤسسات صناعات الانتاج والتوزيع المرشح الرئيسى للتخصيصية ، فهى إذا أطلقت فى أسواق تنافسية فلا حاجة بها إلى حماية أو قيود خاصة ، بل يجب أن تعامل كأعضاء عاديين فى القطاع الخاص ، خاضعين للاشراف العادى لمنع الاحتكار والممارسات التقييدية .

إلا أن المرء لا يملك هذه الجرأة فى حالة تخصيصية المرافق . وعلى الرغم من أن قطاعات كبيرة من المرافق يمكن أن تعمل فى بيئة تنافسية ، إلا أن كافة المرافق تقريبا تعمل عادة فى ظروف احتكار طبيعى . ففى حالة الاتصالات السلكية واللاسلكية مثلا ، هناك احتكار طبيعى للحلقة بين الهاتف وبين محطة التحويل الأولى ، مما يعنى أن هناك احتكارا للمكالمات المحلية ، ولكنه لا يشمل قطاع الاتصالات عبر المسافات الطويلة . وبالتالى ، بالنسبة إلى معظم المرافق ، يتسم نظام التوزيع المحلى ببعض ملامح الاحتكار الطبيعى . ( ولكننا يجب أن نلاحظ أن ما يبدو احتكارا طبيعيا قد يتعرض لمنافسة متزايدة مع مرور الوقت ، ما لم تحظر الحكومة المنافسة . مثال ذلك أن الاتصال الهاتفى المحلى يلقى تحديا من التليفزيون السلكى والموجات اللاسلكية العالية التردد ) .

وتصاحب احتكارات الدولة بعض الترتيبات التنظيمية التى تحدد مستويات الأسعار ، ومدى توفر وشروط الامداد . وعادة ما يكون المنهج التنظيمى مندمجا فى مصلحة حكومية ونادرا ما يكون واضحا . وفى أغلب الأحيان يمارس نفوذ سياسى كبير لا على قضايا السياسة العريضة فحسب بل أيضا على الادارة التفصيلية للمرافق . ومن الممكن ، وإن كان من غير المرجح ، أن تقرر الحكومة تنفيذ التخصيصية بدون منهج تنظيمى صريح يحل محل الترتيبات القائمة . ولكن الأكثر ترجيحا أن تكون هناك مطالبة باحتواء ممارسة السلطة الاحتكارية التى خصصت حتى لا تبتز أموال العملاء عن طريق الأسعار المرتفعة والخدمة السيئة[١١] .

---

(١١) يجب أن يلاحظ أن تاريخ التنظيم الحكومى فى مجال النقل ، الذى كان يظن فى وقت ما أنه احتكار طبيعى للسكك الحديدية جدير بأن يحدو بالمرء إلى التأمل قبل التوصية بتنظيم كهذا كمضاد للاستغلال الاحتكارى .
انظر Gilbert Walker, **Road and Rail**, Allen and Unwin, London 1948 and A.A. Walters, **Transport** entry in **The New Palgrave Dictionary of Political Economy**, eds. J. Eatwell, M. Millgate, and P. Newman, Macmillan, London 1987.

وهكذا فإن المنهج التنظيمى سيكون عنصرا بالغ الأهمية فى عملية التصرف ، وعندما يقع الأمر يجب أن يحاط الجمهور علما بطبيعة العملية التنظيمية وكيف ستنفذ . ويعتبر الاعلان عن ذلك فى وثيقة المناقصة بمثابة تعاقد بين الحكومة ومشترى الأسهم ويكفل ذلك أيضا أن يكون المنهج التنظيمى مستقرا وصريحا وواضحا وليس مختلا أو مصطبغا بالصبغة السياسية .

وعلى الرغم من أنه لا مجال هنا لبحث العديد من آثار الأشكال التنظيمية البديلة ، فمن المفيد تلخيص خيارين عريضين .

( أ ) فى امكان الحكومة أن تكفل عدم حصول المرافق على أرباح كبيرة بغير وجه حق . وهذا هو النظام المتبع على نطاق واسع فى الولايات المتحدة ، ويمكن أن نسميه منهج المعدل الأقصى للعائد . ويشبه هذا المنهج التنظيمى الأمريكى المناهج التنظيمية الجارية فى أوروبا حيث يتمثل المنهج الأساسى فى التحقق من استناد الأسعار إلى التكاليف .

( ب ) فى امكان الحكومة أن تفرض حدا أقصى على أسعار المنتجات فى القطاع الذى توجد به سلطة احتكارية . وهذا الأسلوب يمارس عادة فى المرافق المنقولة ملكيتها إلى القطاع الخاص فى المملكة المتحدة . وهو يسمح للشركات بزيادة الأسعار ، كما فى حالة شركة بريتيش تليكوم مثلا ، بنسبة مقاربة للزيادة فى مؤشر سعر التجزئة . ويمكن أن نسمى ذلك المنهج التنظيمى البريطانى الزيادة القصوى فى السعر .

والمشكلة الرئيسية التى تكتنف منهج المعدل الأقصى للعائد نوقشت طويلا وكتب عنها الكثير . إنها تحفز على الاسراف ، والواقع أنها سمحت بقدر كبير من فائض الطاقة وعدم الكفاءة . أما النظام ( ب ) فهو حديث نسبيا ولم يعمل به إلا فى حالة نقل ملكية مؤسسة بريتيش تليكوم إلى القطاع الخاص . ولذلك فليس لدينا أساس كاف للحكم على كفاءته . ومن الواضح أنه مصمم لتفادى الاسراف الكامن فى منهج ( أ ) . نظرا لأن الادارة ستكون لديها الحوافز لخفض التكاليف وليس إلى الاسراف فى الاستثمار الخ . . ومن الأحكام المبدئية على المنهج ( ب ) أنه حقق الكثير مما وعد به . والواقع أن لجنة الاتصالات الفدرالية فى الولايات المتحدة اقترحت أن تنتقل أمريكا إلى المنهج التنظيمى ( ب ) نتيجة لمزايا

الحوافز الواضحة التى تشجع كفاءة استخدام الوارد بدلا من الاسراف[١٢] .

وكما هى الحالة دائما ، يبقى السؤال عن السيطرة التى تمارس لمصلحة « الأمن القومى » أو لمجرد « الصالح القومى » . وهذه الحجج يقصد بها أحيانا أن تكون غطاء لمصالح خاصة ، ولكن هناك ، فى حالة المرافق المهمة خاصة ، ما يدعو إلى شىء من السيطرة الحكومية لمنع عمليات الاندماج أو بعض التطورات غير المرغوبة فى أنماط ملكية الأسهم أو فى سياسات الشركة . وقد ابتكرنا فى المملكة المتحدة « السهم الذهبى » الذى تملكه الحكومة ، والذى يستطيع أن يعرقل قرارات معينة ، وخاصة تلك المتعلقة بعمليات الاندماج . ولما كانت هذه هى منطقة الخليج فمن المناسب فيما يبدو أن نتحدث عن احدى الحالات الأخيرة ، التى وقعت هذا العام عندما عرقلت الحكومة البريطانية بالفعل زيادة كبرى فى حصة حكومة أجنبية فى شركة البترول البريطانية . كانت حكومة الكويت تكتسب تدريجيا خلال عامى ١٩٨٧ و ١٩٨٨ حصة متزايدة من شركة البترول البريطانية ، وعندما تنبهت الحكومة البريطانية ، كانت الكويت قد اكتسبت اثنين وعشرين فى المائة من شركة البترول البريطانية ( ولا تزال تملك هذه الحصة حتى كتابة هذه السطور فى العاشر من يونيو / حزيران ) . وليس هناك اعتراض بذاته ضد الملكية الأجنبية لأصول فى شركات المملكة المتحدة ، بشرط ألا تقترن بذلك أى فرصة لزيادة السلطة الاحتكارية أو فرض القيود على الانتاج أو زيادة الأسعار . وفى نظر البعض أن حيازة الكويت لأى قدر من السيطرة كان سيؤثر بدرجة كبيرة فى منافسة صناعة البترول البريطانية فى السوق الحرة . وهم يشيرون إلى أن فى امكان حكومة الكويت ، وهى عضو فى منظمة الدول المصدرة للبترول ، أن تبسط سيطرة المنظمة على جانب كبير من صناعة البترول البريطانية . ولا تعترض بريطانيا مطلقا على شراء الأصول البريطانية بأموال أجنبية بشرط أن تكون المنافسة ومصلحة الأمن القومى مكفولتين[١٣] . وكأن الأمر فى هذه الحالة بمثابة كسب موطىء قدم لكارتل منظمة الدول المصدرة

---

(١٢) Dieter Helm and George Yarrow, in **Oxford Review of Economic Policy**, Vol. 4, No. 2, Summer 1988 ، أعربا عن الرأى أنه ليس هناك فرق رئيسي بين الشكلين التنظيميين . فإذا صح ذلك فمن الصعب أن نفهم لماذا توجه لجنة الاتصالات الفدرالية الأمريكية المرموقة الكثير من المال والجهود فى محاولة للانتقال من المنهج ( أ ) إلى المنهج ( ب ) .

(١٣) مثال ذلك أن الاستيلاء على روانترى لم يلق معارضة برغم أنها شريحة كبرى من الصناعة ـ ولكن الصناعة بقيت قادرة على المنافسة وثانيا أن الحكومة السويسرية كانت بلا شك ستعرقل أى عملية استيلاء شبيهة على كبرى مؤسساتها للشوكولاتة والحلوى .

للبترول ، بهدف تقييد الانتاج والتجارة . ولم تكن الحكومة ترغب - وهى محقة فى ذلك - فى تسليم مؤسسة البترول البريطانية التى تم تخصيصها إلى أى كارتل أجنبى أو محلى . ( ولم يفصل القضاء فى الأمر بعد حتى كتابة هذه السطور فى يونيو / حزيران ١٩٨٨ ) .

## التمهيد للتخصيصية

هناك سبل مختلفة للتصرف فى مؤسسة مملوكة للدولة لن أتناولها فى هذه المحاضرة . ولكنى أريد أن أشرح أجزاء العملية التى كثيرا ما تهمل ، والتى أعتقد من واقع تجربتى أنها أساسية للنجاح . هناك أولا اعداد المؤسسة المملوكة للدولة للانتقال إلى القطاع الخاص وقد يشمل ذلك عدة خطوات على جانب كبير من الضخامة والصعوبة . فبعض المؤسسات المملوكة للدولة منظمة كشركات عامة قائمة بذاتها ولكن أكثرها ليس كذلك ، وغالبا ما تتمثل المرحلة الأولى فى عملية الاعداد فيما تسميه حكومة نيوزيلنده تسهيم " Corporatization " المؤسسة أى تحويلها إلى شكل شركة مساهمة وكمثل نذكر هيئات الاتصالات السلكية واللاسلكية التى ما برحت ، فى معظم الدول النامية ، تؤلف جزءا من مصلحة حكومية ( مصلحة البريد عادة ) .

وقد كانت لهيئة الاتصالات السلكية واللاسلكية ، سواء كجزء من مصلحة البريد أو من مصلحة حكومية أخرى ، هيكل ادارى شبيه بأى كيان فى الخدمة المدنية . وكانت خطوط المسؤولية وظيفية فى المقام الأول - مثال ذلك أن جهاز موظفى الادارة الهندسية منظم فى شكل سلم مهنى تمتد فيه سلاسل المسؤولية من أسفل إلى أعلى : من مهندس الخط إلى كبير المهندسين . ونصف فى الملحق ( أ ) ادارة هيئة الاتصالات السلكية واللاسلكية البريطانية قبل أن يعاد تنظيمها استعدادا للتخصيصية . ومن الواضح أن ما يصلح لمصلحة حكومية تدير برنامجا حكوميا ، لا يصلح تماما لمؤسسة تجارية ديناميكية فى سوق تسودها التكنولوجيا والمنافسة . أنها بحاجة إلى هيكل يمكّنها من أن تدار ادارة ايجابية لا سلبية . انها بحاجة إلى كافة الحريات المقترنة عادة بالشركات التجارية الخاصة لا بالنظم والقيود البيروقراطية الشائعة فى الوكالات الحكومية .

ومن المهم اجراء معظم هذه التغييرات الادارية بينما المؤسسة لا تزال ضمن

القطاع العام . فإن من شأن ذلك أن يتيح بيع المؤسسة المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص بوصفها مؤسسة يمكن بقدر قليل نسبيا من التغييرات الهيكلية أن تشق طريقها إلى سوق المنافسة . وعندما يتم ذلك تكون قد تركت وراءها مشاكل الاصلاح الادارية والعمالية والقانونية . ولتحقيق هذا التحول ، من الأهمية بمكان كبير تعيين مسؤول ادارى مناسب للمؤسسة المملوكة للدولة قبل سنة أو سنتين على الأقل من التاريخ المرتقب للتخصيصية ، مسؤول يملك القدرة ، والنشاط ، والدافع للمضى قدما بالاصلاحات واطلاق المؤسسة المملوكة للدولة فى السوق . وليس من الاسراف فى المبالغة القول بأن نجاح التخصيصية يتقرر ، إلى حد كبير ، وفقا لنوعية الادارة ( وخاصة المسؤول الادارى ) التى كانت سائدة خلال السنوات التى تسبق تاريخ التخصيصية . مثال ذلك أننى أعزو النجاح الكبير لمؤسسة سيارات جاجوار ، ومؤسسة كابل آند واير فى المقام الأول إلى سير جون ايجان وسير أريك شارب على التوالى . فقد توليا مسؤولية ادارة هاتين المؤسستين المملوكتين للدولة بهدف واضح تؤيده الحكومة وهو نقل المؤسستين إلى القطاع الخاص ، والاستمرار فى ادارة المؤسستين اللتين أعادا تشكيلهما واعدادهما لمستقبل أكثر جزاء واثارة عن طريق رفع الاشراف والقيود التى فرضتها وزارة المالية والمصالح الحكومية الأخرى . ان فى امكان الادارة المتحررة أن تتخذ بنفسها قراراتها الاستثمارية وتصدر أحكامها على الاستراتيجية ، والهيكل الادارى وما إلى ذلك .

وكما أسلفت ، فإن الشرط الأساسى هو تغيير حوافز الادارة . وسيتبع ذلك الهيكل التنظيمى المناسب . لقد شددت على ضرورة تغيير هيكل المسؤولية والادارة قبل موعد تخصيصية الملكية ، ومن السهل على المرء أن يرى أنه فى تلك الحالة فقط يستطيع المستثمر الخاص أن يقيّم الاحتمالات المرتقبة للمؤسسة فى القطاع الخاص . ولكن ، كما هو الوضع دائما فى حالات التخصيصية ، هناك استثناءات . والواقع أن شراء الادارة والعمال لأسهم المؤسسة من الحالات الشاذة ، حيث أن كل ما هو مطلوب تغييره عندئذ هو الحوافز ، وحسم قضية الادارة ، فالمستثمرون على دراية تامة بالمؤسسة ، ومن الأمثلة الواضحة على قيام الادارة والعمال بشراء الأسهم ، مؤسسة الشحن القومية . فلم يطرأ أى تغيير يذكر فيها على الادارة ولا على العمال ، ولكن الحوافز تغيرت مما أسفر عن نتائج مدهشة ( انظر وصفا موجزا لهذا الموضع فى الملحق ب ) .

## بيع المؤسسة المملوكة للدولة

هناك عدة طرق لنقل ملكية مؤسسة مملوكة للدولة[١٤] ولكن هناك أيضا قيودا مشددة ، وخاصة فى الدول التى لا توجد فيها سوى بقايا ضئيلة للسوق الرأسمالية ، وحيث الأسواق المالية محدودة إلى درجة ما . فالعثور على مشترين لمؤسسات مملوكة للدولة أصعب فى غانا مثلا منه فى المملكة المتحدة . وعلى الرغم من أن الدول العربية ليس لديها أى أسواق مالية أو رأسمالية عريضة متقدمة كالدول الغربية ، أو كالمراكز المالية النامية فى حوض المحيط الهادىء ( مثل هونغ كونغ ، وسنغافورة ) ، إلا أن بعض المراكز المالية قد تطورت . فحتى عام ١٩٧٥ كانت بيروت مركزا ماليا ومصرفيا مهما ، وقد حلت محلها الكويت والبحرين[١٥] . وقد جعلت سرعة المعاملات المالية الآن الشرق الأوسط بالذات جذابا كقطاع زمنى وسيط بين لندن والشرق الأقصى ، وقد يتوقع المرء وجود فرص عديدة هناك للوساطة الدولية . وجميع هذه المؤسسات والاتصالات المالية تميل إلى تنمية أسواق رأسمالية إذا توفرت بيئة حكومية مناسبة . وإذا توفر التشجيع والاشراف الملائمين من جانب الحكومة ، فمن المتوقع أن تزداد الكويت والبحرين نموا بوصفهما أهم الأسواق الرأسمالية فى المنطقة ، ولكنهما بالمعايير الغربية ، ستظلان محدودتين غير متطورتين لسنوات عديدة قادمة .

وكثيرا ما يشدد على أن التخصيصية التى يعتد بها لا يمكن أن تحدث فى غياب أسواق رأسمالية مزدهرة وديناميكية . وفى حين لا شك فى أن الأسواق الرأسمالية تجعل التخصيصية أسهل من الناحيتين الادارية والسياسية ، إلا أنها ليست شرطا ضروريا . ومن أبرز الأمثلة فى هذا الصدد مثل شيلى . فقد تعرضت أسواق شيلى المالية والرأسمالية للتمزق ، أولا بفعل التضخم الشديد والاختلالات الاقتصادية فى أوائل السبعينات ، وثانيا بفعل المحنة المالية التى نشأت عن أزمة العجز عن الوفاء بالالتزامات فى ١٩٨٢ ـ ١٩٨٣ . ومع ذلك نفذت الحكومة أوسع سياسة تخصيصية ناجحة ـ تكاد تقارن بسياسة المملكة المتحدة ـ وهى تعتزم مواصلة برنامج طموح .

---

(١٤) Madsen Pirie, in his **Dismantling the State**, Dallas National Center for Policy Analysis, 1985 ، شرح أكثر من عشرين طريقة للتصرف فى المؤسسات .

(١٥) أوضح النشاط الناجح بصورة ملحوظة للمؤسسة البحرينية ، انفستكورت ، وخاصة فيما يتعلق بحيازاتها الأوروبية أن البحرين قاعدة مهمة للعمليات الرأسمالية الدولية .

ولا شك فى أن نجاح سياسة شيلى لقى مساعدة من التطور السريع نسبيا للأسواق الرأسمالية . وخاصة فى الفترة التى بدأت بعام ١٩٨٥[١٦] . وقد ساعد نمو الأسواق الرأسمالية أولا : تخفيض العجز فى القطاع العام ، وبالتالى لم تكن هناك مزاحمة تذكر ، وثانيا : تخفيض معدلات التضخم ، التى تعتبر منخفضة ( ومستقرة ) بمعايير أمريكا اللاتينية ، وثالثا : زيادة عمليات مبادلة الديون بحصص فى أسهم المؤسسات العامة للحد من المديونية الخارجية وتشجيع المشاركة الأجنبية فى حيازة الأسهم الشيلية[١٧] ، ورابعا تخصيصية نظام الضمان الاجتماعى للموظفين . ولعل الأخير كان من أكثر العوامل المثيرة للاهتمام . فقد تم تحويل نظام ضمان اجتماعى مفلس مملوك للدولة إلى عدد من الصناديق المتنافسة ذات الادارة الخاصة . ويسمح لهذه الصناديق بحيازة أسهم مدرجة فى قائمة موافق عليها من الشركات الشيلية ، ومن المرجح أن تسهم فى تحقيق نمو مستقر ومهم فى تنمية الأسواق .

ويجب أن أشدد على أنه لا ينبغى أن ينظر المرء إلى التجربة الشيلية كنموذج جاهز للتطبيق فى دول نامية أخرى . لقد كانت المديونية والشدة المالية بلا شك من العناصر التى دفعت السلطات إلى تنمية سوق رأسمالية . ومع ذلك تبقى التجربة مثلا ملهما على سرعة نمو هذه الأسواق عندما تصبح البيئة المحيطة مواتية ولو بدرجة معتدلة .

وأود أخيرا أن أشدد على أن الأسواق الرأسمالية أكثر قابلية للتكييف ، وأكثر مرونة مما يظن أكثر خبراء المصارف التجارية والاستثمارية حنكة وتجربة . فقد كان طرح أسهم مؤسسة بريتيش تليكوم فى السوق ، أكبر اصدار شهدته الأسواق فى التاريخ . وقد خشى الخبراء ألا تتمكن السوق من استيعاب هذا الاصدار الضخم . واتخذت خطوات أولا : لبيع ٥١ فى المائة فقط من الأسهم ، وثانيا : جدولة سلسلة من المدفوعات ( عن طريق نموذج « مدفوع جزئيا » ) على مدى فترة طويلة .وقد تبين فى النهاية أن مخاوف الخبراء لا مبرر لها ، فقد استوعبت السوق الأسهم بلا صعوبة ، وتم بعد ذلك استيعاب اصدار أضخم لأسهم مؤسسة

(١٦) جاءت أكثر الاشارات اثارة للاهتمام فى بحث Rolf Luders, « Latin American Contrasts : Capital Markets and Development in Chile and Argentina » ، المقدم إلى مؤتمر معهد ( سيكويا ) حول « الأسواق الرأسمالية والتنمية » ، الذى عقد فى واشنطن فى الثالث من يونيو / حزيران ١٩٨٨ .

(١٧) يتجلى نجاح مبادلة الديون بحصص فى أسهم المؤسسات العامة أن شيلي حولت ٢٢ فى المائة من دينها الطويل الأجل إلى أسهم . وكانت شيلى ، من بين كافة الدول المثقلة بالديون ، الوحيدة التى خفضت مديونيتها خلال الفترة ١٩٨٥ - ١٩٨٧ .

الغاز البريطانية ، بسهولة وبلا أثر ملحوظ على هيكل الأسعار والعائدات . والعبرة أن « الخبراء » ليسوا دائما على حق إذ المسألة المطروحة تتجاوز تجربتهم .

## مشـكلات الاصـدار

أتناول الآن بايجاز شديد مشكلة تسويق أسهم المؤسسات المملوكة للدولة ( أو شبه الأسهم والدين الثانوى ) . على المرء أولا ملاحظة العبء الذى يحمله جميع الذين يتصرفون فى أصول مملوكة للدولة . وسوف يتهم القائمون بالتخصيصية دائما بتبديد الأصول لقاء أسعار أقل من قيمة الأصول الحقيقية . ولا يتبادر إلى ذهنى استثناء واحد لهذه القاعدة ( إلا أسهم البترول البريطانية التى تصرفت فيها حكومة المملكة المتحدة فى شهر أكتوبر / تشرين الأول الماضى ) . وقد ترددت الادعاءات بالتبديد على نطاق واسع فى المملكة المتحدة ، وفرنسا ، وشيلى ودول كثيرة أخرى ذات سجل متواضع فى التخصيصية ، ولا ينبغى أن يضيع المرء وقتا فى التساؤل : لماذا لا تتردد اتهامات بالبيع لقاء أسعار أعلى من القيمة الحقيقية . والواقع أنه ليس هناك شخص عاقل واحد مستعد للشراء على هذا الأساس ، ومن ثم فإن الانحراف الوحيد عن القيمة الحقيقية يجب أن يكون سلبيا . هذا شئ لا مفر منه .

والطريقة الطبيعية لضمان حصول الأسهم الصادرة على أعلى سعر هى المزاد . وقد طبق هذا فى حالة العديد من الاصدارات البريطانية ، واستخدم بصورة نادرة فى دول أخرى . والعيب الرئيسى لنظام المزاد هو أنه يستبعد بصورة تكاد تكون مؤكدة صغار المستثمرين وكذلك تمنع العاملين فى المؤسسة المملوكة للدولة من المشاركة فى ملكيتها . وفى المزاد ، عادة ما يكون المشترون مؤسسات يتنافس مديرو ماليتها المحنكون بعضهم مع بعض . ولكن هناك فى معظم حركات التخصيصية رغبة السلطات فى استخدام العملية لنشر الملكية ، وتشجيع مشاركة العاملين بنوع خاص .

وعكس المزاد هو الاصدار المحدد السعر . وتشير التجربة إلى أن صغار المستثمرين أكثر استعدادا للسعى وراء « حصة » من الأسهم لقاء سعر محدد . ولكن المشكلة بالطبع هى تقدير مستوى السعر الذى يمكن أن تباع به كافة الأسهم .

وتدفع الرغبة فى ضمان نجاح الاصدار إلى تخفيض السعر . وهذه خاصية مميزة لكافة الاصدارات الجديدة سواء من جانب شركات خاصة مختبرة أو من جانب عملية تخصيصية حكومية .

وقد تمكنت بريطانيا ، بعد قدر كبير من التجربة والخطأ ، من تطوير نظام اصدار يمكن تقديمه بوصفه جامعا بين أفضل ما فى الطريقتين . وهو يتخذ شكلا يجمع بين السعر المحدد والمزاد . يعرض أولا جزء من الأسهم فى شكل « حصص » على الموظفين وصغار المستثمرين على أساس سعر محدد . ويختار السعر بحيث يكون جذابا ، نظرا لأن من أهداف الحكومة الرئيسية تشجيع رأسمالية شعبية ، أو على حد قول السيدة تاتشر المأثور « اعادة الصناعة إلى الشعب » . ويتمثل أحد الأخطار فى أن يحصل صغار المدخرين على الأسهم ، ويعمدون إلى بيعها لقاء ربح فور أن تفتح السوق أبوابها . ولاغراء الناس بالاحتفاظ بالأسهم ، تقرر أن يحصل المالك الأصلى بعد عدة سنوات ( خمس سنوات فى العادة ) ، إذا كان لا يزال يملك الأسهم الأصلية ، على أسهم مجانية كمكافأة ( سهم مقابل كل عشرة مثلا ) . ويعتبر ذلك بمثابة مكافأة ولاء ، وقد استخدم بنجاح كبير فى حالة اصدارات مؤسستى بريتيش تليكوم والغاز البريطانية . ومما يمثل قدرا من النجاح أن ملكية الأسهم ازدادت من ٢,٧ مليون إلى أكثر من ٩ ملايين خلال الفترة ١٩٨٠ - ١٩٨٦ ( وإذا كان لى أن أرد على سؤال متوقع ، لم تظهر دلالة على أى تناقص فى الاقبال منذ أكتوبر / تشرين الأول ١٩٨٧ ) . وثانيا ، تطرح الأسهم المتبقية فى المزاد أمام كبار المستثمرين دون أن تفرض قيود على الملكية ( باستثناء بعض القيود على الحيازات الأجنبية ) . وفى كافة الحالات ، زاد السعر المزاد كثيرا على سعر المحدد الذى دفعه صغار المساهمين .

وقد شكا الجميع تقريبا من أن ذلك يعتبر تبديدا ، أو رشوة للناخبين ، وأعضاء نقابات العمال ، وصغار الرأسماليين . ولكنى أرى ، على العكس ، أن الحكومة عمدت إلى عملية مستحدثة للوصول بحصيلة البيع إلى الحد الأقصى . ودعنى أشرح الموضوع . من العوامل الرئيسية المانعة من شراء إصدارات التخصيصية ، الخوف من أن تعمد أى حكومة مستقبلا إلى التأميم بدون تعويض كاف ( وحتى وقت قريب كان هذا تهديدا عاديا من جانب حزب العمال البريطانى ) . ولكن إذا حصل صغار المساهمين ، وخاصة العمال والنقابيين على

قدر كبير من الأسهم ، قل احتمال التهديد بنزع الملكية . ونظرا للالتصاق بالعمال وغيرهم سيكون كبار المساهمين أكثر وثوقا من بقاء الشركة فى القطاع الخاص ، وبالتالى سيتنافسون على دفع سعر أعلى فى المزاد لقاء بقية الإصدار . ومن السهل أن نلمس توازنا بين السعر المنخفض للعمال وغيرهم ، وبين القيمة الحقيقية للأسهم ، بحيث تستطيع الحكومة إذا أحسنت الاختيار أن تزعم أنها حصلت على ايرادات من خلال البيع على مرحلتين تفوق ما كانت ستحصل عليه إذا باعت كافة الأسهم فى مزاد واحد ضخم . ولكن العملية ذات المرحلتين لا تصل بايرادات وزارة المالية إلى حدها الأقصى فحسب ، بل إنها تساعد أيضا على اقامة « ديمقراطية فى الملكية » ، مما كان مصدر استقرار فى المجتمع الغربى ، ومن غير المرجح بالطبع أن يصبح حملة الأسهم مادة للثورات الاجتماعية[١٨] .

## بعض الآثـار السـياسية

لو أننى كتبت هذا البحث فى مايو / آيار بدلا من يونيو / حزيران لزعمت أن التخصيصية نجحت نجاحا كبيرا من الناحية السياسية فى جميع الدول التى طبقت فيها بحزم . وقد كانت عاملا فى اعادة انتخاب السيدة تاتشر وحكومة لانج فى نيوزيلنده ، وبقدر ما نرى ، فقد كان لها أيضا شعبية سياسية حتى فى نظام الحكم الاستبدادى فى شيلى . ولذلك يبدو أن أكثر برامج التخصيصية تواضعا ـ فى أسبانيا وتركيا مثلا ـ مست وترا شعبيا سياسيا . ولكن لدينا الآن استثناءا فى فرنسا . فقد انتهجت حكومة شيراك برنامجا جريئا فى التخصيصية وتخفيف القيود ، ولكن الناخبين هزموا السيد شيراك وفضلوا عليه ميتران الأكثر غموضا . ولم يكن الاقتراع الفرنسى ، بالتأكيد ، على سياسة السيد ميتران فى السنوات ١٩٨١ ـ ١٩٨٣ وإنما كان اقتراعا على عمليات التحرير الاقتصادى خلال تلك الفترة ، التى انتهت بالتعايش مع السيد شيراك . وأشك فى أن يكون هناك أى اتجاه إلى الوراء نحو اعادة التأميم فى فرنسا ، وأرى أن التخصيصية وتحرير الاقتصاد

---

(١٨) على الرغم من أننى سقت هذه الحجج فى معرض مناقشة تخصيصية مؤسسة بريتيش تليكوم خلال ١٩٨٢ و ١٩٨٣ ، إلا أن الفرصة لم تسنح لى لأن أدونها حتى ١٩٨٦ عندما أعددت بحثا للمؤتمر السنوى الخاص لرابطة البنوك الأرجنتينية الذى عقد فى ( بوينوس ، ايرس ) فى مارس / آذار ١٩٨٧ . ومن الواضح أنه لم يفكر شخص آخر فى احتمال اعادة التأميم وأثرها على الأسهم . انظر مثلا Hamming and Mansour ( 1988 ) and Vickers and Yarrow ( 1987 ) . وأنا واثق أن هذه النقطة ذات أهمية كبيرة على الأقل فى الاطار البريطانى .

سيمضيان قدما وإن يكن بخطى أبطأ بعض الشيء . ( وقد تبنت فرنسا مؤخرا برنامج المجتمع الاقتصادى الأوروبى الخاص بتحرير الأسواق الرأسمالية بحلول عام ١٩٩٠ ، ومن ثم فإن البوادر مشجعة ) .

وفى بريطانيا كان لحركات التخصيصية ورفع القيود آثار سياسية عميقة ، ولعل أهم أثر كان مقترنا بتخصيصية الاسكان . كان ما يقرب من ٣٨ فى المائة من المساكن مملوكا للدولة والحكومات المحلية ، وكان يؤجر للسكان لقاء ايجارات أقل ، بدرجة كبيرة فى بعض الأحيان ، من ايجارات السوق . واعتبارا من عام ١٩٨١ ، منحت السيدة تاتشر المستأجرين حق شراء مساكنهم لقاء سعر يقل عما لو طرح المسكن فى السوق الحرة . وبيع نحو مليون منزل لسكانها . ولا شك فى أن هذا التوسع الضخم فى « الملاك ـ الشاغلين » قد غير المناخ السياسى ، وزود الناخبين بمجموعة مختلفة من الحوافز . ولكن هناك مفارقة فى أهم النتائج المترتبة على ذلك . لقد عارض حزب العمال بشدة فى السبعينات وحتى ١٩٨٣ / ١٩٨٤ بيع المساكن المملوكة للدولة ، وهدد باعادة تأميم ما بيع منها بشروط غير مواتية . ولكن الشعبية السياسية للتخصيصية كانت ساحقة بحيث دفعت حزب العمال أولا إلى الاعلان عن أنه لن يعيد التأميم ، وثانيا إلى اعتناق مبدأ منح السكان حق شراء منازلهم بحلول موعد انتخابات ١٩٨٧ . وهكذا تراجع حزب العمال دورة كاملة واعتنق سياسة حكومة المحافظين .

وحدثت تغيرات مماثلة فى موقف الأحزاب العام من التخصيصية ، والسياسة الاقتصادية بشكل عام . لقد تغير البرنامج ولا يزال يتغير . وأعتقد بصفة عامة أن هذه هى الحالة ، وان يكن على نطاق أضيق ، فى معظم الدول . وإذا صدق ظنى فستكون هذه نقطة تحول كبرى فى التاريخ .

# ( الملحق أ )
# بريتيش تليكوم

لم يكن بيع مؤسسة بريتيش تليكوم أضخم بيع فى التاريخ قبل مؤسسة الغاز البريطانية وأنجح عملية طرح عام للأسهم فى العالم فحسب ، بل أنه أدى أيضا إلى ثورة فى تطوير الاتصالات السلكية واللاسلكية فى بريطانيا . وإلى جانب فتح السوق أمام منافسة متزايدة ، أصبحت هناك الآن بيئة تنظيمية صريحة فى شكل نظام ترخيص ، يقوم بمراقبته وضبطه مكتب المدير العام للاتصالات السلكية واللاسلكية ، ولجنة الاحتكارات والاندماجات ، والمحاكم .

ولكن ربما كانت أهم التغييرات فى اتجاهات مؤسسة بريتيش تليكوم ذاتها وهيكلها الادارى . وكما يقول سير جورج جيفرسون ( فى محاضرته فى كيلتر جوديسون عام ١٩٨٥ ) ، كانت بريتيش تليكوم قبل التخصصية دائرة ، أو فرعا من الحكومة ولم تكن مؤسسة تجارية . وكان جهاز موظفيها يتألف فى الواقع من مديرين اقليميين يديرون خدمة تسيطر عليها الحكومة عن طريق مجلس يتألف أساسا من أشخاص غير متفرغين يحاولون اتخاذ قرارات مفصلة بشأن معظم القضايا بصورة مركزية . وبحلول عام ١٩٨٠ ، وبرغم دخل بلغ نحو ٨ بلايين دولار ، لم يكن لها سوى مركز ربح واحد . وكان نظام إمساك الحسابات السائد منذ عدة سنوات من نوع دفاتر خزينة الخدمة المدنية . وقد رغبت الحكومة فى تقسيم المؤسسة المؤممة إلى شركات اقليمية قبل التصرف فيها . وقد كان الاعتراض الشديد عندئذ أن فرز الحسابات المعقدة تمهيدا لمثل هذا التقسيم سيؤخر التخصيصية عامين على الأقل . وبدا ذلك أشبه بالعذر ولكن توفرت الأدلة مع الأسف على صحته .

وكانت ترتيبات التوظيف شبيهة تماما بأشكال التوظيف فى الخدمة المدنية ، قائمة على التدرج الهرمى وسهولة المعاملات داخل المؤسسة . ومن المدهش أن نقابة واحدة شملت جميع العاملين فى المؤسسة المؤممة حتى مستوى مجلس الادارة . وقد أبرز تقسيم الادارات مع تدرجات هرمية رأسية أن المقصود بالتنظيم هو خدمة المصالح الداخلية لا خدمة العملاء . وتركزت التنمية التجارية حول مفاهيم هندسية بدلا من أن تتركز حول احتياجات السوق والاحتياجات التجارية .

وعلى الرغم من أن العملاء كانوا كثيرا ما يحاولون الاتصال بالمؤسسة فقد تعذر عليهم الاتصال . والواقع أنه كان من الصعب على أى مشترك جديد أن يتصل بأحد نظرا لعدم حصوله على جهاز تليفون عند الطلب واضطراره إلى الانضمام إلى قائمة انتظار للحصول على خط مشترك .

وقد حدثت تغييرات كثيرة بعد تخصيصية المؤسسة . تفتت الأشكال الهرمية الرأسية القديمة ، وبدلا من إجراء الخدمة المدنية المألوفة فى مساءلة الموظفين ، أصبح المديرون يجدون الآن ما يشجعهم على ممارسة عملهم . وتتوقف الترقيات والتعيينات الآن على الصلاحية والنجاح أكثر مما تتوقف على الأقدمية والمركز . ولكن لم يطرأ تغيير شامل على جهاز الموظفين . بل على العكس ، فإن الموظفين الحاليين ، كما يقول سير جورج جيفرسون لا يقلون خبرة عن العاملين فى القطاع الخاص . لقد كانت ملكية الدولة للمؤسسة تقيدهم ولا تسمح لهم بتطوير ولو جزء من قدراتهم . وباختصار ، فإن مناخ « مؤسسة » بريتيش تليكوم قد تغير .

وقد يتوقع المرء أن ينعكس هذا التغيير تدريجيا على أرباح بريتيش تليكوم ، وعلى الأسعار ونمو التخصيصية ، نتيجة للمنافسة عند بدء الشركة فى شكلها الجديد عملية التكيف مع البيئة الجديدة . وهذا هو ما حدث ، واستمرت الشركة فى السير قدما ، محققة زيادة بنسبة ٢٢ فى المائة فى الأرباح لعام ١٩٨٥/١٩٨٦ مقارنة بعامى ١٩٨٤/١٩٨٥ . وأبلغ مكتب المدير العام للاتصالات السلكية واللاسلكية ، فى نوفمبر/ تشرين الثانى ١٩٨٦ عن أن أسعار بريتيش تليكوم انخفضت بنسبة ٨٩,٥ فى المائة خلال الأعوام الثلاثة الماضية وأن تكاليف الوحدة انخفضت بنسبة ٥ فى المائة سنويا خلال العامين الماضيين . وينفذ الآن برنامج استثمار ضخم - يتكلف حوالى ٣ بلايين دولار فى السنة - لنشر التكنولوجيا الالكترونية والألياف البصرية فى أنحاء الشبكة .

# ( الملحق ب )
# مؤسسة الشحن القومية

نقلت مؤسسة الشحن القومية ، وهى مؤسسة للشاحنات تتضمن عمليات تخزين ونقل إلى القطاع الخاص فى فبراير/شباط ١٩٨٢ ، وكانت الشركة المملوكة للدولة تتكبد خسائر عاما بعد عام ، ووجدت الحكومة أنه من الصعب العثور على شخص يدفع أى مبلغ لقاء هذه المؤسسة المحتضرة . ولكن الادارة والعمال رأوا في ذلك فرصتهم . وبعد أن ضمنوا بعض المساعدات المؤسسية فى المدينة ( ١٧ فى المائة من الأسهم تملكها الآن مؤسسات ) ، عرضوا شراء المؤسسة لقاء ٦,٥ مليون جنيه استرلينى ( أى حوالى ١٠ ملايين دولار ) . وفى عام ١٩٨٧ ، قدرت قيمة الشركة فى اجتماع لها بما يزيد على ذلك بخمس وثلاثين مرة ، أى ٢٤٠ مليون جنيه استرلينى ( ٣٧٠ مليون دولار ) . وأصبحت الأسهم الأصلية التى دفع العمال والمديرون لقاءها جنيها استرلينيا واحدا لكل سهم تزيد قيمتها على ٧٠ جنيها استرلينيا للسهم الواحد .

وليس من الصعب تخيل التغيير الذى ترتب على التخصيصية فى المواقف والأوضاع ، فإن شركة الشحن القومية تضطلع حاليا بتنفيذ برنامج استثمارى ضخم بهدف إلى توسيع كبير داخل البلاد وخارجها .

# تعقــيب

## عزيز على محمد

ليس من السهل على المرء أن يعلق على بحث يجد نفسه متفقاً مع معظم ما ورد به . فعلى سبيل المثال لا الحصر ، أجد نفسى متفقاً مع التالى :

(١) إن فرص نجاح التخصيصية تتزايد إلى حد كبير لو حل مناخ الاستقرار المالى محل المناخ التضخمى .

(٢) إن التخصيصية فى حد ذاتها لا تقدم بديلاً لتدابير معالجة مشاكل المالية الحكومية بشكل مباشر ، ولا بديلاً لخفض التوسع النقدى عن طريق البنك المركزى .

(٣) لا يرجح أن يترك برنامج التخصيصية فى حد ذاته أثراً كبيراً على المتغيرات الماكرو اقتصادية ، لكن آثاره الإيجابية المحتملة ستنحصر فى مجال ارتفاع مستوى الكفاءة .

ومن ضمن الآراء السديدة التى تتخلل هذا البحث ، هناك تحليل ذو أهمية خاصة : إن التخصيصيَّة فى جوهرها هى عملية لاستعادة حقوق الملكية ، حيث يشكل تحويل الملكية جزئياً أو كلياً من الأيدى العامة إلى الأيدى الخاصة حلقة فقط فى سلسلة أطول . والوجه الآخر لهذا الافتراض هو أن تحويل الملكية لن يأت بثماره المرجوة إلا لو تمكن وكلاء القطاع الخاص من أتخاذ القرارات الاقتصادية فى بيئة تنافسية . ولعل عجز التخصيصيَّة فى عدد من الأقطار النامية عن مضاعفة الكفاءة بالشكل الذى تصوره المؤلف قد يرجع ، على الأقل جزئياً ، إلى العجز عن تهيئة المناخ التنافسى الكافى الذى يحتم أن تكون قرارات العاملين فى القطاع الخاص مستندة على اعتبارات المنافسة .

وحيث أن مزايا تحسن الكفاءة هى الثمرة الأساسية المرجوة من التخصيصيَّة ، وأن هناك مناخاً معيناً ينبغى تهيئته كى تتولد هذه الثمرة ، يصبح

( * ) مدير العلاقات الخارجية ـ صندوق النقد الدولى .

السؤال التالى هو : هل يسمح الموقف العام السائد فى عدد من الأقطار العربية بتحقق مكاسب ملموسة فى مجال الكفاءة ؟ أول ما يلفت نظرنا هنا هو حجم القطاع العام فى الأقطار العربية ، بالإضافة إلى أن الدعوة إلى الإبقاء على معظم أجزاء القطاع العام لا تزال تلقى تأييداً قوياً . وللتدليل على ذلك سنقتبس عن مؤلف(*) من المدافعين عن التخصيصيَّة ، إذ يرى وجوب بقاء القطاعات التالية داخل دائرة القطاع العام : الموارد الطبيعية ( مثل النفط ) ، والمؤسسات الاستراتيجية ( مثل هيئة قناة السويس ) ، والاحتكارات الطبيعية والمنشآت التى تتطلب رأس مال وتكنولوجيا بما يتجاوز قدرات القطاع الخاص ( مثل الصناعات التى تحتاج إلى رأس مال ضخم خاصة تلك التى ترتبط بالدفاع ) . فإذا كان القطاع العام لا يزال كبيراً ومتغلغلاً فى مثل هذه الاقتصادات ، فهل يمكن فى ظل هذا الوضع تهيئة المناخ التنافسى الملائم لكى يتمخض عن التخصيصيَّة مزايا ارتفاع مستوى الكفاءة ؟ إن تجربة مصر مع الانفتاح تقدم مثالاً شديد الجلاء عن محاولة لخلق حوافز للقطاع الخاص ، لكن النتائج جاءت أدنى كثيراً من مستوى النجاح المتوقع ، إذ ولَّد القطاع العام ، بحكم حجمه واتساع قاعدته ، عقلية « باحثة عن الريع » لا عقلية تنافسية ، بالرغم من الرغبة السياسية القوية فى إنجاح تجربة التخصيصيَّة .

وهناك مسألة قد يغلب عليها طابع الجدل النظرى ، وهى : هل يمكن بلورة مجموعة معايير تمكننا من التنبوء بما إذا كان تحويل الملكية **وحده** كفيل بتغيير نظام الحوافز السارى قبل التحويل ؟ وإن لم تكن الإجابة بالإيجاب ، فما هى التدابير الهيكلية - المؤسسية المحددة التى يجب اتخاذها كشرط مسبق لنجاح التخصيصيَّة ؟

إن البحث يلفت النظر إلى بعض هذه الشروط المسبقة ، إذ يؤكد السير آلن على أهمية العملية التنظيمية وضرورة تحليل طبيعتها ودورها ،لأن كيفية وضعها وتنفيذها تلعب دوراً خطيراً فى عملية تحويل الملكية ، وإذ يكشف الكاتب مقدماً عن فحوى العملية التنظيمية ، فإنه يصفها بأنها « نوع من التعاقد » بين الحكومة وبين مشترى المنشأة أو الأصل العام . غير أن النظام القضائى هو الذى يجعل من هذا التعاقد موثوقاً به . إن هذا الرأى السديد يمثل أحد نواحى القوة فى هذا

---

( * ) سعيد النجار : « احتمالات ومشاكل التخصيصية : حالة مصر » جامعة جورج تاون ، واشنطون ، نيسان ( ابريل ) ١٩٨٨ .

البحث ، لأنه يذكرنا بضرورة وجود عملية قضائية « مستقرة وصريحة ومفتوحة » فى المجتمع ، حيث أننا نميل نحن الاقتصاديين إلى النظر إلى مثل هذه العوامل غير الاقتصادية وكأنها أمر مفروغ منه .

وهناك شرط مسبق آخر طبقاً لما يقوله الكاتب ، هو أهمية تحديد وتنصيب الإدارة المؤهلة قبل البدء فى تنفيذ برنامج التخصيصيَّة ، إدارة قادرة على أن تدفع بالمنشأة إلى الأمام بعد تحويل الملكية . هل يمكن العثور على مثل هذه النوعية العالية من « قباطنة الصناعة » ؟ قباطنة قادرون على توجيه وإدارة منشآت كبيرة تخضع للملكية العامة مع بث الثقة فى قلب مستثمر القطاع الخاص فى نفس الوقت ؟ وبمعنى أكثر عمقاً ، هل يمكن للمنشأة التى تعمل فى ظل « قيد رخو للميزانية » أن تتحول إلى منشأة تتصرف وكأنها تعمل تحت « قيد صعب للميزانية » ؟ ولعلى أغامر بالقول بأن مثل هذه النوعية الإدارية العالية ، القادرة على رأب الفجوة أثناء فترة الانتقال ، هى سلعة نادرة ، حتى فى المملكة المتحدة ، فما بالنا بمعظم الدول النامية . ولذلك فإن صعوبة الوفاء بهذا الشرط قد تحول دون نجاح التخصيصيَّة فى معظم البلاد باستثناء حفنة منها .

ولا يزال هناك شرط مسبق ثالث ، وربما يكون أقل أهمية ، وهو الحاجة إلى ما يسميه السير آلن « أسواق رأس مال عميقة وقوية النمو » . ويشعر الكاتب بتفاؤل عام حول احتمالات تطور مثل هذه الأسواق بسرعة كبيرة فى البلاد العربية ، وهناك أسباب معينة لتفاؤله :

## أولاً :

هناك مجمع ضخم من المدخرات ينمو فى أيدى المهاجرين العرب فى الخارج ، ويمكن اجتذاب أموال هؤلاء للاستثمار فى مشاريع تخصيصيَّة بأوطانهم .

## ثانياً :

رغم الارتياب العام داخل الأقطار العربية فى رأس المال الأجنبى والإدارة الأجنبية ، فإن هذا الشعور لا ينطبق عموماً على الخبرات والأموال المنقولة من أقطار عربية أخرى .

بيد أن النجاح فى اجتذاب هذه الموارد يعود بنا مرة أخرى إلى مسائل المناخ الاقتصادى التى أثرناها من قبل . فما هى الظروف الماكرو اقتصادية التى تجرى فى ظلها محاولات تنفيذ برامج التخصيصيَّة ؟ هل يتصور المستثمرون المحليون والمغتربون أن هذه البرامج هى « انحناء لما تمليه وكالات خارجيه » ، أم يعتقدون أنها تعكس جهداً أصيلاً من السلطات الوطنية لتحسين عمل الاقتصادات الوطنية ؟

وهنا يلفت السير آلن أنظارنا إلى أهمية التوقعات المتعلّقة بتغييرات السياسة العامة . والواقع أن هذه التوقعات ترتبط بكافة القضايا ذات الصلة ، إذ ترتبط بالاحتمالات المتصورة عن الاستقرار السياسى وسلامة الجهاز القضائى والأمن على الأشخاص ، وكل الاعتبارات الأخرى التى يبنى عليها حملة المدخرات المغتربين قراراتهم بالاستثمار فى أرض الوطن أم خارجها .

وختاماً ، لعلى أسمح لنفسى بمقارنة إحدى مشاكل تقييم برامج التخصيصيّة وبرامج الصندوق ، إنطلاقاً من واحد ضمن كثير من الآراء السديدة بالبحث . إذ يلاحظ الكاتب أن معظم عمليات تقييم مزايا برامج التخصيصيّة تستند على المقارنة بين وضع « ما قبل » التخصيصيَّة ووضع « ما بعدها » ، رغم أن ما يحتاج إليه الأمر فى الحقيقة هو مقارنة الوضع « فى وجود » التخصيصيّة بالوضع « دونها » . وأود هنا أن أقول أن تقييم البرامج المدعومة بموارد الصندوق يثير نفس المشكلة بالضبط ، ولكن مع صعوبة إضافية فى المقارنة ، إذ يتعذر العثور على حالات لأقطار تتطابق فيها « ظروف المناخ الاقتصادى » تطابقاً تاماً لكن بعضها اتجه إلى الصندوق طلباً للدعم بينما امتنع البعض الآخر عن ذلك . لكن هذا مجال لتعليق آخر على بحث آخر .

# تعقـيب

## على أحمد سليمان(*)

لا شك أن بحث السيد والترز شيق للغاية فهو يتضمن ثروة من المعلومات وتثير قراءته التفكير إلى حد كبير للغاية .

غير أن البحث جاء ضعيفا فى تناوله للبلدان العربية . وربما لو تناول البحث دراسة محاولات التخصيصية فى مصر والمحاولات الأخيرة فى السودان ( ١٩٨٨ ) نحو التخصيصية لكان أكثر توازنا وفائدة .

وبالرغم من أنه يصعب الاختلاف مع ما جاء فى البحث ، فإن طريقة العرض كان يمكن أن تكون أكثر نفعا وأكثر فائدة لغرض هذه الندوة . فبدلا من أن تبدأ الورقة بعرض شامل وأساسى للتخصيصية ، فقد سارعت إلى الدفاع عنها . والسؤال الذى يمكن أن أطرحه فى هذه النقطة يتعلق بالأهداف الأساسية لهذا العرض العام . ان العرض العام يجب أن يساعد على صياغة فهم عام وواضح للمسائل والمشاكل الأساسية التى تأتى فى المقام الأول أو فى خلال الندوة ثم تؤدى فى النهاية إلى سياسات حكومية أفضل وإلى تنفيذ أكثر فاعلية . وحيث أن هذا هو النتاج الحقيقى للندوة ، فإن العرض العام يجب أن يكون ذا طابع عملى وشامل لاعلام صانعى السياسات أو الحكومات كيف يمكنهم تناول التخصيصية . وهنا يثور سؤال آخر : كيف يمكن تنظيم وتقويم وتقديم هذا العرض العام ؟ ينبغى لذلك العرض العام أن يكون بمثابة إطار عام للتخصيصية ويمكن أن ينظم على النحو الآتى :

- الأهداف .
- الوسائل .
- شروط النجاح .
- المزايا ( أو المكاسب ) والمشاكل .

---

( * ) أستاذ اقتصاد ـ جامعة الخرطوم .

## الأهداف :

هل الحكومات تسير حسب المبادىء أو الأهداف ؟ إن هذا السؤال لا ينطوى على مشكلة لغوية بل يمثل محاولة جدّية لاكتشاف المنهاج اللازم لصياغة عرض عام للتخصيصية ، عرض يكون سهلا فى تشخيصه ويكون ذا طابع عملى ويساعد فى صياغة السياسات بشكل أفضل . هنا مرة أخرى يجب أن يكون العرض العام شاملا بمعنى أنه لا ينبغى فحسب أن يناقش الأهداف التى حاولت الدول انجازها بالفعل ، بل يجب أن يعطى كل الأهداف الممكنة للتخصيصية . وإذا اقتصر التحليل على أمثلة عملية فحسب فإن معرفتنا بالموضوع ستكون محدودة للغاية . إذن ينبغى تناول كل الأهداف الممكنة والمهمة للتخصيصية .

علاوة على ذلك ، يمكن للمرء أن يتصور مثالا ينشأ فيه تصارع بين المبادىء والأهداف . ولننظر إلى مبدأ الكفاءة الاقتصادية الذى يمكن أن يعنى ما يلى :

- زيادة فى الانتاج من المدخلات القائمة ( وهذا يعنى انخفاض فى تكلفة الوحدة ) .

- انخفاض فى المدخلات اللازمة لانتاج المخرجات القائمة ( وهذا أيضا يعنى انخفاض فى تكلفة الوحدة ) .

- تحسن نوعية الانتاج بما فى ذلك انخفاض قوائم الانتظار ... إلخ أو مزيج من المعانى الثلاثة كلها .

وقد تتمثل أهداف الحكومة فى توفير سلع ضرورية معينة ( مثل الخبز وزيت الطعام والسكر والصابون ... الخ ) . إن التخصيصية يمكن أن توفر هذه السلع لكل المستهلكين ، ولكن التكلفة قد ترتفع بهامش معين ( ١٠٪ مثلا ) . والتكاليف فى القطاع العام غالبا ما تكون منخفضة بشكل مصطنع ( فهى لا تشمل كل التكاليف أو تستعمل القيم الدفترية بدلا من أسعار السوق أو تكلفة الاحلال ) . غير أنه إذا كانت التكلفة بالنسبة للقطاع العام أقل ، فلا يجب على الحكومة أن تحوله إلى القطاع الخاص لأنها بذلك تكون قد انتهكت مبدأ الكفاءة الاقتصادية ، حتى إذا استطاع القطاع الخاص أن يوفر السلع الضرورية لكل المستهلكين فى كل أنحاء البلاد بأسعار أعلى ولكنها معقولة .

غير أنه قد يقال أن وفرة الانتاج وخفض قوائم الانتظار يمثلان جزءا من مبدأ الكفاءة الاقتصادية ، وإذا كان الأمر كذلك ، فإن مبدأ الكفاءة الاقتصادية ، لأنه مبدأ عريض جدا ، يمكن أن ينطوى على تناقضات ذاتية فى داخله . ومن

الجدير أن نلاحظ أن العنصر الثالث ( والمذكور أعلاه ) فى مبدأ الكفاءة الاقتصادية يعنى إمكانية تحسين الكفاءة وخفض قوائم الانتظار ، ولكن بتكلفة أعلى ( بالرغم من أنه لا يذكر أن ذلك يتحقق باستخدام المدخلات القائمة ) . وللتوفيق بين هذه التناقضات يجب إعطاء أولويات أو أوزان لمختلف عناصر الكفاءة الاقتصادية . وهذا يعود بى مرة أخرى إلى هدف ( أو أهداف ) الحكومة .

**الوسائل :**

يقول المؤلف فى بداية بحثه أن « الغرض الرئيسى هو بحث المبادىء والممارسات وسجل حركات التقليل من دور الحكومة والتخصيصية خلال عقد الثمانينات » . ومن الواضح أن « الممارسات » هنا لا تعنى « الوسائل » .

مرة أخرى ، وكجزء من إطار منظم ، كان ينبغى للعرض العام أن يتناول وسائل التخصيصية بصورة شاملة ، لأن نجاح التخصيصية أو نجاح أهدافها يعتمد إلى حد كبير على الوسائل المتبعة فى تحقيقها . ذلك أن قضايا التقليل من التدخل الحكومى وبيع الممتلكات العامة ـ كوسيلة لتحقيق التخصيصية ـ قد نوقشت بصفة جيدة فى الورقة . ومع ذلك ، كان ينبغى تحليل وسائل أخرى ، سواء طبقت أم لم تطبق ، حتى يكون العرض العام شاملا بحق . ويجب التأكد هنا على أن شمولية العرض العام لا تعنى إدخال كل التفاصيل بل تعنى تضمين الورقة الجوانب الرئيسية للتخصيصية التى ذكرناها آنفا .

## شروط نجاح التخصيصية :

من المهم كذلك لرسم السياسات أن تناقش الشروط اللازمة لنجاح التخصيصية . وقد يكون هناك جدل حول أهمية مختلف الشروط ، ولكن مناقشة كهذه يمكن أن تساعد فى رسم السياسات ، كما أن أى خلاف حول أهمية الشروط المختلفة يمكن أن يخضع للشرح أو التوضيح من خلال المناقشة . ولا تحتوى الورقة على قسم يتناول الشروط اللازمة لنجاح التخصيصية فى حد ذاتها ، بينما نجد أن مثل هذا القسم ضرورى فى أى عرض عام ، لأنه يحاول الرد على أسئلة جوهرية : هل يمكن لدولة ما أن تطبّق التخصيصية وهل يمكنها أن تحقق النجاح ؟ وفيما يلى ملخص لبعض هذه الشروط :

١ ـ تهيئة بيئة اقتصادية مواتية للملكية الخاصة ، وينطوى ذلك على إعادة النظر فى الضرائب وحقوق الملكية ... الخ .

٢ ـ تنظيم إعلام جماهيرى للمساعدة على إقناع القطاعين العام والخاص بمزايا التخصيصية .

٣ ـ صياغة خطة للتخصيصية يتولى تنفيذها متخصصون مدربون تدريبا جيدا .

٤ ـ التعرف الواضح لأهداف التخصيصية يمكن أن يقلل من المخاطر ويعزز من فرص النجاح .

٥ ـ اختيار الأساليب والاستراتيجيات التى تؤمن الحصول على أكبر قدر من التأييد السياسى .

٦ ـ إعداد المؤسسات العامة للتخصيصية يعد شرطا ضروريا للنجاح ، خصوصا إذا لم يتطلب ذلك استثمارات ضخمة . وهنا قد يتساءل البعض عن مبرر الاستثمار فى المؤسسات العامة للتخلص منها . إن السبب فى ذلك هو أن سعر البيع قد يكون أعلى .

## مزايا ( أو مكاسب ) ومشاكل التخصيصية :

تناول المؤلف مكاسب أو مزايا أو منافع التخصيصية فى أكثر من موضع من الورقة ، وذلك بشكل مباشر وغير مباشر على السواء . غير أن معالجة المشاكل أو المساوىء المرتبطة بالتخصيصية لم تحظ بنفس الاهتمام ، لأنه يبدو أن الورقة ترمى عموما إلى الدفاع عن التخصيصية . ومن أجل معالجة أكثر توازنا للتخصيصية وتقديم عرض عام أكثر فائدة ، ربما كان من الأفضل تخصيص قسم مستقل لهذه الجوانب لتناولها بشكل واف .

إن مشكلة التخصيصية تنشأ فى جزء منها من طبيعة التحرير الاقتصادى المرتبط بالتخصيصية وفى جزء آخر من الظروف السائدة ، أى المواقف والقوانين والضرائب والمصالح المستفيدة ... الخ . ومع ذلك ، يمكن بسهولة حل بعض هذه المشاكل أو التناقضات . وقد يتطلب هذا الأمر إجراء دراسات وإصدار تشريعات أو ربما تنظيم مزيد من الأنشطة التدريبية .

تتمثل إحدى مشاكل التخصيصية المذكورة فى الورقة فى القضية الدقيقة المتعلقة بسيطرة حكومات أجنبية على نسبة كبيرة من المشاريع المهمة أو الصناعات الوطنية . ومن الواضح أن الحكومات يمكنها إصدار تشريعات لوقف أى زيادة كبيرة فى نصيب الحكومات الأجنبية من الاستثمارات ، ومع هذا ، فقد

يكون ذلك أصعب مما يبدو ، خصوصا فى حالة بلدان العالم الثالث ، بسبب ضعف موقفها الاقتصادى وبسبب المشاكل الاقتصادية والسياسية الدولية السائدة .

وعلاوة على ذلك ، فقد تحدث التخصيصية كمجرد رشوة سياسية سواء كانت أقل من القيمة الحقيقية الجارية للموجودات أم لا ، ولذلك يجب أن تتم التخصيصية فى إطار قانون ثابت وصريح ومعتمد من جانب الأجهزة المختصة فى الدولة .

## البيع بأقل من القيمة الحقيقية :

بالرغم من أن الحكومات قد تبيع الممتلكات العامة أحيانا بأقل من قيمتها الحقيقية ، أو بدون مقابل تقريبا لأسباب سياسية ، فإن هذا يمكن الدفاع عنه ، فى بعض الحالات الواقعية ، على أساس العلاقة النسبية بين رأس المال المتغير ( المتداول ) ورأس المال الثابت . فإذا كان رأس المال الثابت لدى المؤسسة العامة ضئيلا ( كما فى حال المؤسسات التجارية ) فمن الأفضل للخزانة العامة أن تبيع هذه المؤسسة بأقل من قيمتها الحقيقية ، لأن تراكم الخسائر على مر السنين سيكون أضعاف أضعاف قيمة رأس المال الثابت .

## - ٣ -
# التخصيصية والمؤسسات العامة
## جون نيليس وسونيتا كوكيرو(*)

تستهدف هذه الدراسة :

(١) استعراض أهمية وأداء المؤسسات العامة فى الدول النامية ، فيما يتعلق بالنواحى المالية والكفاءة .

(٢) بحث ما إذا كانت التخصيصية تؤدى إلى تحسينات فى الأداء وأسباب ذلك .

(٣) بحث منهاّج البنك الدولى تجاه التخصيصية ، فى ضوء التحليل الوارد أعلاه .

الفكرة الرئيسية التى تتناولها هذه الدراسة هى أن المؤسسات العامة أنشئت لتحقيق مجموعة مختلطة من الأهداف الاقتصادية والسياسية . وأن أداءها كان سيئا فى مجال تحقيق الأهداف الاقتصادية وجيدا أكثر من اللازم فى مجال تحقيق الأهداف السياسية ، وأن التخصيصية أداة إصلاحية جذابة وإن كان تنفيذها صعبا ، وأن أفضل وسيلة لتشجيع تحقيق تحسينات فى الكفاءة تكمن أولا وقبل كل شىء فى تشجيع القوى التنافسية ، ثم بعد ذلك فى تغيير الملكية .

يشير اصطلاح « المؤسسة العامة » فى هذه الدراسة إلى الهيئات التى تملكها ( بنسبة تتجاوز ٥٠ فى المائة ) وتسيطر عليها الحكومات ، والتى يفترض أن « تحقق معظم ايراداتها من بيع السلع والخدمات ، وتكون مسؤولة عن نفسها ولها كيان قانونى منفصل »(١) يميزها عن الأجهزة الوزارية أو الأجهزة ذات الصفة

---

( * ) جون نيليس - لخصائى إدارة أول ، وسونيتا كوكيرو - اخصائية إدارة ، البنك الدولى .
الآراء الواردة فى هذه الورقة هى آراء المؤلفين ولا تمثل بالضرورة آراء البنك الدولى أو المؤسسات التابعة له .

(١) Shirley, 1983; p.2

الادارية البحتة . وتدرج دول نامية كثيرة المستشفيات والجامعات ومعاهد التدريب ومؤسسات البحوث والأجهزة الادارية فى قوائم المؤسسات العامة . ولكن هذه الدراسة تستبعد مثل هذه المؤسسات وتتناول بشكل محدد المؤسسات التى تحقق إيرادات .

## أولا ـ المؤسسات العامة :

### أ ـ نطاق قطاع المؤسسات العامة :

تمثل المؤسسات العامة التى ينطبق عليها التعريف الوارد أعلاه أوعية هامة للأنشطة المالية والاقتصادية ، إذ أسهمت فى أوائل الثمانينات فى مختلف أنحاء العالم بما يقدر فى المتوسط بحوالى ١٠ فى المائة من إجمالى الناتج المحلى بتكلفة عوامل الانتاج[٢] . كما قامت المؤسسات العامة بدور هام فى الدول الصناعية غير الاشتراكية وكذلك فى الدول النامية والدول ذات الاقتصاد المخطط مركزيا . فعلى سبيل المثال ، أسهم قطاع المؤسسات العامة فى بريطانيا العظمى ، قبل عام ١٩٧٩ ، بنسبة ١٠ فى المائة من إجمالى الناتج المحلى ، وبلغت قيمة مبيعاته ٥٥ بليون جنيه استرلينى ، وكان يستخدم ١,٧٥ مليون شخص . وعقب عمليات التأميم التى جرت فى فرنسا فى عام ١٩٨١ ، كانت المؤسسات العامة تستخدم ١٦,٦ فى المائة من كافة العاملين برواتب ( الدائمين ) فى فرنسا ( باستثناء القطاع الزراعى ) ، وأسهمت بنسبة ١٧,٢ فى المائة من القيمة المضافة ( باستثناء القطاع الزراعى أيضا ) ، ونسبة ٣٣,٥ فى المائة من إجمالى تكوين رأس المال الثابت[٣] . ولدى دول صناعية أخرى عديدة ، من بينها النمسا وكندا واليابان ، أو كان لديها فى وقت من الأوقات ، قطاعات مؤسسات عامة كبيرة .

كان الاعتماد فى الدول النامية على المؤسسات العامة لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية أكبر منه فى الدول الصناعية . وقد قدمت مساهمات هامة تشمل على سبيل المثال :

- فى القيمة المضافة فى قطاع الصناعات التحويلية ، بنسبة تتجاوز ٥٠ فى المائة فى حالات عديدة .

---

(٢) Short, 1983

(٣) De Chalender, 1984

- في مجموع الاستثمارات ، بنسبة تبلغ في المتوسط ٢٥ في المائة فيما يبدو أنه عينة ممثلة تضم ١٤ دولة نامية[٤] .
- في نسب الاستفادة من أنظمة الائتمان في أقل الدول نموا ( بنسبة تقديرية تبلغ في المتوسط ٣٠ في المائة من الديون المحلية و ٢٠ في المائة من مجموع الديون الخارجية ) .
- في العمالة في غير القطاع الزراعي ، بنسبة تبلغ في المتوسط حوالي ١٥ في المائة في الدول النامية مقابل ٤ في المائة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية .

تخفي هذه المحاولات لتقدير النسب المتوسطة مفارقات كبيرة بين المناطق المختلفة من حيث الحجم والأهمية المالية والاقتصادية لقطاعات المؤسسات العامة . فعلى سبيل المثال ، أسهمت المؤسسات العامة بنسبة متوسطة بلغت ١٧ في المائة من إجمالي الناتج المحلي[٥] ، في عينة ضمت ١٣ دولة أفريقية ، واستندت إلى بيانات عن فترة أوائل الثمانينات . وتشير الأدلة المبدئية إلى أن نسبة مساهمة قطاعات المؤسسات العامة في أمريكا اللاتينية وآسيا تقع في نقطة وسط بين المتوسط العالمي والأرقام الأفريقية الأعلى . كذلك كانت كافة الأمثلة المعروفة في الاقتصادات غير المخططة مركزيا ، حيث تجاوز نصيب المؤسسات العامة ١٧ في المائة من إجمالي الناتج المحلي ، من بين الدول النامية .

**ب ـ نشأة قطاع المؤسسات العامة في أقل الدول نموا :**

كيف نشأت هذه القطاعات الكبيرة للمؤسسات العامة في الدول النامية ؟ الطريق المشترك الذي اجتازته هذه الدول هو أنها ورثت عند حصولها على الاستقلال قطاع مؤسسات عامة ، نظرا لأن حكومات المستعمرات كانت أكثر تدخلا في الاقتصاد من الحكومات في عواصم الدول الاستعمارية ، ثم أضافت مؤسسات عديدة وكبيرة إلى هذا القطاع لأسباب أيديولوجية وعملية . وقد دفعت الأسباب الأيديولوجية المسؤولين الحكوميين إلى عدم الثقة في أنشطة القطاع الخاص أو معارضتها مباشرة . وكان دعاة الاشتراكية يؤكدون باستمرار أن المؤسسات العامة ستحقق فوائض يمكن عندئذ للمخططين الحكوميين استثمارها في القطاعات ذات الأولوية العالية . وكانوا يجادلون بأن ذلك سيؤدي إلى تنمية

(٤) Nair, 1988

(٥) Nellis, 1986; p.7

أسرع وأكثر ترشيدا للاقتصاد مما يحدث لو تركت القرارات الهامة المتعلقة بالاستثمار وتوجيه الموارد لأصحاب الملكية الخاصة . وشملت الاعتبارات الأخرى الأكثر واقعية إدراك دول كثيرة أنه لم يكن لديها فى ذلك الوقت بديل عن الاعتماد على المؤسسات العامة . والسبب فى ذلك أنه لم يكن لديها قطاع خاص محلى ، أو أن القطاع الخاص المحلى لم يكن متطورا بدرجة كافية ، أو أنه لم يكن هناك قطاع خاص مقبول سياسيا ( وهى إشارة إلى المشكلة الشائعة فى أقل الدول نموا وهى هيمنة أقلية عنصرية على التجارة الخارجية والداخلية ) . وتوافقت مجموعة الأسباب الأيديولوجية والعملية مع مصالح الصفوة السياسية التى استخدمت المؤسسات العامة فى أغلب الأحيان لخلق فرص عمل لاتباعها ومناصب إدرابة للأنصار المخلصين .

اتفق الأيديولوجيون وأنصار المذهب العملى - ولا يزالون متفقين إلى حد كبير وإن كان على نحو متناقص - فى نفورهم من الاستثمار الأجنبى المباشر . ولهذه الأسباب ولأسباب أخرى عديدة [٦] ، أنشئت أعداد كبيرة جدا من المؤسسات العامة فى الفترة ١٩٦٠ - ١٩٨٠ . وكمثل آخر من أفريقيا ، يقدّر أن أكثر من نصف المؤسسات العامة القائمة حاليا فى منطقة أفريقيا جنوب الصحراء أنشئت بين عامى ١٩٦٧ و ١٩٨٠ .

أنشىء الكثير من هذه المؤسسات العامة فى مختلف أنحاء العالم كمبادرات حكومية مباشرة ، إذ كان عدد لا بأس به من المؤسسات العامة التجارية والصناعية عبارة عن شركات خاصة فاشلة أممت للحيلولة دون إغلاقها وما يستحقه ذلك من ضياع فرص العمل . كما أنشىء بعض هذه المؤسسات العامة بمساندة أو الحاح من وكالات المساعدات .والتمويل ومن بينها البنك الدولى[٧] .

---

(٦) للاطلاع على قائمة كاملة ومناقشة للعدد الكبير من الأسباب الاقتصادية والسياسية الاجتماعية التى دفعت الدول المختلفة إلى إنشاء مؤسسات علمة ، انظر Choksi ، ١٩٧٩ ، Jones ، ١٩٨٢ ، Killick ، ١٩٨١ ، Nellis ، ١٩٨٦ ، و Shirley ١٩٨٣ .

(٧) كان التبرير المعتاد الذى تسوقه وكالات المساعدات لمساندة إنشاء المؤسسات العامة هو أنه لم يكن متوقعا من الأجهزة الادارية المباشرة ( التنفيذية ) أن تبدى الديناميكية اللازمة لتنفيذ مشروعات التنمية ، وأن عزلها عن الخمول المحيط بها وتطبيق أنظمة حوافز خاصة لازمان لتحقيق أهداف المشروع والوكالة المنفذة . وكانت المؤسسات العامة التى تتمتع بمساندة خارجية شائعة بشكل خاص فى مجال التنمية الريفية والاقليمية ، وإن كان عدد كبير من المؤسسات العامة الصناعية قد أنشىء بمساندة من وكالات المساعدات . =

### جـ - الأداء المالى

فيما يتعلق بقضية الأداء البالغة الأهمية ، هناك اتفاق واسع النطاق على أن المؤسسات العامة لم تحقق آمال منشئيها ومموّليها . وهناك بطبيعة الحال تفاوت فى الأداء من منطقة إلى أخرى ( ومن قطاع إلى آخر ) ، حيث تعانى قطاعات المؤسسات العامة فى الدول الآسيوية مشاكل أقل مما تعانيه مثيلاتها فى دول أمريكا اللاتينية التى يعتبر أداؤها - بدروها - أفضل نوعا ما من أداء المؤسسات العامة فى دول منطقة أفريقيا جنوب الصحراء . ومع ذلك ، فإن بعض الأحكام العامة فى محلها . إذ يمكن رصد عيبين رئيسيين هما : أن عددا أكثر من اللازم من المؤسسات العامة تكلف أموالا أكثر مما تحقق أرباحا وأن عددا أكثر من اللازم منها يعمل بمستويات كفاءة منخفضة . ويمثل المعيار الأول ، وهو تحقيق الأرباح أو تكبد الخسائر ، مقياسا للأداء المالى يتسم بالثبات وإمكانية قياسه كميا ( على افتراض وجود اتفاق على المبادىء المحاسبية وطرق الحساب ) . ويقيّم هذا المعيار ما إذا كان المستثمر ، أى صاحب رأس المال ، يحصل من مشروعه على أكثر مما ينفق عليه . أما المعيار الثانى فإنه يمثل بطبيعته مقياسا للأداء الاقتصادى أكثر نسبية وتعقيدا . فهناك مجموعة من القضايا المتعلقة بالكفاءة تتراوح بين ما إذا كانت الموارد المستثمرة فى شركة ما تستخدم بطريقة جيدة أو مثلى ، وبين مقاييس المنافع الصافية التى تتدفق من (أو إلى ) الاقتصاد ككل نتيجة الاستثمارات فى مؤسسة ما . وقد كانت معظم الحكومات فى الدول النامية أكثر اهتماما بالخسائر المالية منها بمستويات الكفاءة الاقتصادية . وسنتناول أولا قضية الربحية المالية .

يجب التنويه والتشديد على أن مؤسسات عامة كثيرة فى دول كثيرة تحقق أرباحا . فقد أظهر مسح أجرى فى الفترة الأخيرة لثمان وأربعين مؤسسة عامة فى شمال أفريقيا ومنطقة أفريقيا جنوب الصحراء أن اثنتى عشرة مؤسسة من بين الثمانى والأربعين مؤسسة حققت فى عام ١٩٨٤ هوامش أرباح صافية تجاوزت ٤ فى المائة ، وأن خمسا منها حققت هوامش أرباح صافية تجاوزت ١٠ فى المائة . وحققت عشر من المؤسسات الثمانى والأربعين عوائد للمساهمين فى رأس

= ولن نحلل هذه القضية المعقدة هنا . ويكفى القول بأن كثيرا من هذه الوحدات لم تحقق سوى نجاح طفيف أو وقتى . وكان من الأحكم النظر إلى القضية من منظور أطول أمدا ، وحسب الحكمة المستمدة من واقع الخبرات والأحداث كان يجب بذل جهود لتعزيز قدرات الوزارات التنفيذية وتوجيه جهود أكبر فى وقت أبكر لتطوير القطاعات الخاصة المحلية .

المال بلغت ٢٥ فى المائة أو أكثر(٨) . والنقطة الرئيسية ليست هى أن هذه الأرقام تمثل مستويات أداء رائعة أو معدلات عائد ممتازة ، وإنما الهدف من تقديمها هو إظهار أنه ليست جميع المؤسسات العامة ، حتى فى منطقة صعبة الظروف كأفريقيا ، مؤسسات خاسرة ( مع ملاحظة أن سنة ١٩٨٤ كانت سنة بالغة الصعوبة فى إفريقيا ) . وسنجد دائما فى كل دولة مؤسسة واحدة أو عدة مؤسسات عامة ، بل وقطاعات فرعية كاملة ، لا تزال قادرة على العمل وتحقيق ربح على الرغم من أنها تعانى من مشاكل مشتركة واضحة .

ويرجع الأداء المقترن بتحقيق أرباح فى كثر من هذه الحالات إلى المديرين الأكفاء الذين يعملون بجد ويستخدمون الموارد المتاحة لهم بذكاء . غير أنه فى حالة مؤسسات عامة أخرى ، قد لا تعزى أسباب الأداء المقترن بتحقيق أرباح إلى جهود الادارة . فأحيانا تعزى الأرباح إلى استغلال وضع احتكارى أو سياسة تسعير حكومية تتيح لمؤسسة لا تدار بكفاءة تحقيق أرباح . وتحقق بعض المؤسسات العامة أرباحا على المدى القصير ، نتيجة استثمار غير ملائم طويل الأجل أو نتيجة سياسة معينة لحساب معدل الاهلاك . كما أن التشوهات الماكرو اقتصادية ـ التى تفرضها الحكومة فى عدد من الدول ، مثل سعر الصرف المغالى فيه أو سعر الفائدة الحقيقى السالب ، تتيح للشركات ( العامة والخاصة ، وإن كانت هذه التشوهات تعمل عادة لصالح الشركات العامة ) تحقيق أرباح لأنها تدفع ثمن مستلزمات الانتاج أو رأس المال بأسعار مدعمة . كما أن المؤسسات العامة فى كافة أنحاء أفريقيا وأمريكا اللاتينية ، وبدرجة أقل فى آسيا ، تحصل على دعم مباشر وغير مباشر فى شكل تحويلات حكومية مباشرة للاستثمارات أو رأس المال العامل . وفى بعض الدول ، تسجل هذه التحويلات فى دفاتر الحسابات باعتبارها إيرادات عادية ، مما يزيد من تشويه صورة عمليات التشغيل . وتشمل الممارسات الأخرى التى تشوب وضوح العمليات المالية للمؤسسات العامة الاعفاء من الرسوم الجمركية على الواردات ، ومن الضرائب ، الخ . ومن جهة أخرى ، كان من الممكن لكثير من المؤسسات العامة الخاسرة أن تحقق أرباحا لو كانت هياكلها المالية نظمت بطريقة سليمة عند إنشائها ، ولو كانت أسعارها عدّلت بطريقة رشيدة فى الوقت المناسب ، ولو كانت لم ترغم على تحقيق أهداف اجتماعية غير تجارية باهظة الكلفة ، لا تعوّض عنها تعويضا كافيا ، أو لا تعوّض على الاطلاق .

---

(٨) Susungi, 1988, pp. 14-16

يوحى هذا العرض السريع بأن الربحية المالية ليست أبدا مقياسا كاملا أو دقيقا لأداء المؤسسات العامة ، وإنما يجب دائما أن تؤخذ فى الاعتبار القضايا المتعلقة بالتسعير الاحتكارى والأهداف غير التجارية . وتزداد المشاكل تعقيدا فى اقتصادات الدول النامية حيثما تكون التشوهات الماكرو اقتصادية فى أغلب الأحيان شديدة وواسعة النطاق . وخلاصة القول أن هناك بعض المؤسسات العامة التى تحقق أرباحا ، ومؤسسات عامة عديدة لا تحقق أرباحا ولكنها يجب أن تفعل ذلك ، ومؤسسات عامة عديدة تحقق أرباحا لم تكن لتحققها لو كانت هناك محاسبة سليمة لأنشطتها ومواردها .

والأمر المثير للقلق بصفة خاصة بالنسبة لكثير من حكومات البلاد النامية هو أن كثيراً من مؤسساتها العامة تتكبد خسائر مالية كبيرة ، حتى مع الامتيازات والمزايا الخاصة التى تتمتع بها فى أغلب الأحيان .

فى كينيا مثلا ، على الرغم من منح المؤسسات العامة امتيازات سخية ، فإن معدل العائد على المبالغ التى استثمرت فى قطاع المؤسسات العامة بين عامى ١٩٦٣ و ١٩٨٤ وقدّرت بحوالى ١,٤ بليون دولار أمريكى ، كان نسبة ضئيلة بلغت ٠,٤ فى المائة ، مما يوحى بأن عددا ليس قليلا من المؤسسات كان يحقق خسائر بصورة منتظمة . وهذه هى الحقيقة بالفعل ، إذ أظهرت دراسة أجريت فى عام ١٩٨٦ على ست عشرة مؤسسة كبرى زراعية وزراعية / صناعية شبه حكومية شبه فى كينيا أن مجموع خسائرها للسنوات ١٩٧٧ ـ ١٩٨٤ بلغ ٢,٩٣٤ بليون شلن كينى ( أى ١٨٣ مليون دولار أمريكى بأسعار الصرف السائدة فى عام ١٩٨٦ ) . وأظهرت دراسة أجريت فى عام ١٩٨٥ على مؤسسات عامة فى اثنتى عشرة دولة فى غرب أفريقيا أن ٦٢ فى المائة منها تكبدت خسائر صافية وأن صافى القيمة لحوالى ٣٦ فى المائة منها كانت سالبة . وحتى فى الدول التى لا تتكبد فيها خسائر مالية سوى قلة من الشركات ، فإن حجم الخسارة فى شركة واحدة أو شركتين قد يكون كبيرا من الناحية المالية ، كما هو الحال فى تايلاند على سبيل المثال[٩] . وخارج أفريقيا ، نجد أعدادا كبيرة بدرجة مثيرة للقلق من المؤسسات العامة الخاسرة فى الأرجنتين والبرازيل والمكسيك ودول أخرى فى أمريكا اللاتينية ، وفى سرى لانكا والفلبين وجامايكا ، وهذه الدول لا تمثل سوى

(٩) بالنسبة لكينيا ، انظر Grosh ، ١٩٨٦ ، وبالنسبة لغرب أفريقيا ، انظر Bovet ، ١٩٨٥ .

قلة من الدول الأخرى التى يمثل فيها هذا الوضع مشكلة هامة[١٠] .

وعندما تبدأ مؤسسات فردية ، ثم نسب كبيرة من قطاعات مؤسسات عامة كاملة ، فى تكبد خسائر ، تجد أعداد متزايدة من الحكومات نفسها أمام عدد محدود من الخيارات الصعبة :

( أ ) بوسعها تمكين المؤسسات العامة من تعديل أسعارها وتخفيض نفقاتها ، فى محاولة لتحسين مستويات الربحية ونسب التمويل الذاتى الخاصة بها وتخفيف العبء الذى تلقيه على كاهل الموازنة . غير أن حكومات كثيرة أحجمت عن زيادة الأسعار أو تخفيض النفقات ، على الأقل إلى الدرجة المطلوبة أو بالمعدل المطلوب ، خشية ردود الفعل الشعبية على زيادة أسعار السلع والخدمات التى تبيعها المؤسسات العامة ، وبالمثل خشية المضاعفات السياسية لتخفيض النفقات عن طريق تسريح العمال أو إغلاق المصانع أو خطوط الانتاج غير الاقتصادية .

( ب ) بوسعها تغطية الخسائر عن طريق تحويلات مباشرة من الموازنة أو منح امتيازات غير مباشرة . ومنذ وقت طويل ، تسلك حكومات عديدة هذا الطريق مدّعية أن الأهداف الاجتماعية التى تحققها المؤسسات العامة تبرر دعمها على الأقل لفترة من الزمن . وتثير هذه السياسة أسئلة عديدة هى : ما مدى كفاءة تحقيق المؤسسات العامة لأهدافها غير التجارية ؟ وإلى متى يمكن ويجب أن تواصل دولة فقيرة دعم مؤسسة خاسرة أو قطاع خاسر قبل أن تتوقع أن تحقق الاستثمارات عائدا معقولا ؟ وبمرور الوقت ، إذا لم يتحسن الأداء المالى ( وهو ما يحدث فى أغلب الأحيان ) وأصبحت الموارد أكثر ندرة ، يزداد الضغط المالى وتتضاءل القدرة على مواصلة هذا الخيار ، بصرف النظر عن مدى كفاءة تحقيق الأهداف غير التجارية . ففى عام ١٩٨٨ على سبيل المثال ، بلغت صافى التحويلات من الحكومة السنغالية للمؤسسات العامة التى تملكها وتديرها كلية ٩٦,٥ فى المائة من العجز المالى الوطنى . والوضع مشابه ، وإن لم يكن بنفس الحدة ، فى

---

(١٠) يجب أيضا ذكر كوريا حيث لم تتكبد أى من المؤسسات الخمس والعشرين التى « تستثمر فيها الحكومة » خسارة فى عام ١٩٨٦ ، بينما لم تتكبد سوى مؤسسة واحدة منها خسائر فى عامى ١٩٨٤ و ١٩٨٥ . ومع ذلك ، فحتى فى كوريا تجاوزت التحويلات الحكومية إلى هذه المؤسسات التى تستثمر فيها الحكومة بدرجة كبيرة أرباح الأسهم والضرائب العائدة منها للحكومة . وسنناقش أهمية ذلك فى جزء لاحق من هذه الدراسة . انظر Song ، ١٩٨٨ .

دول أخرى عديدة . وخلاصة القول أنه ما لم يكن القطاع يغطى نفقاته ومصاريف الاهلاك والتمويل ، أو مالم يكن قطاع آخر من الاقتصاد يحقق موارد فائضة يمكن استخدامها لمواصلة دعم المؤسسات العامة ( سنتجاهل مؤقتا قضايا الدعم المتبادل وتكاليف الفرصة البديلة ) ، أو ما لم يكن ممكنا الحصول على هذه الموارد من الخارج ، فإن تدفق موارد الدعم إلى المؤسسات العامة سينضب فى نهاية المطاف .

( جـ ) ومع تناقص الدعم المباشر من الموازنة ـ نتيجة توفر معلومات متزايدة عن استمرار سوء أداء المؤسسة أو القطاع ، أو مجرد نضوب الموارد ، أو برامج التصحيح التى تنفذ بمساعدة صندوق النقد الدولى/ البنك الدولى ، أو مزيج من هذه العوامل ـ أتاحت الحكومات فى أغلب الأحيان للمؤسسات العامة فرصة الاستفادة من أنظمة الائتمان المحلية والدولية . فمنحت قروضا كبيرة بضمان الحكومة ، وتسهيلات واسعة للسحب على المكشوف ( فى تايلاند مثلا ، يمثل نصيب المؤسسات العامة ٦٣ فى المائة من كافة القروض الخارجية ) . غير أن هذه الموارد استثمرت فى أغلب الأحيان بطريقة غير حكيمة فى عدد أكبر من اللازم من الدول ، وحققت معدلات عائد منخفضة أو سالبة . ونتيجة لذلك ، أسهمت قروض المؤسسات العامة فى إحداث أزمة الديون العالمية وفى حالة الشلل التى تلاحظ فى أغلب الأحيان فى أجهزة التمويل والمصارف المحلية فى أقل الدول نموا . وبعبارة أبسط ، فإن عددا أكبر من اللازم من قروض المؤسسات العامة لا عائد لها ، وبالتالى لا يتم تسديدها .

هناك ، نظريا ، حل آخر غير التخصيصية ، إذ بوسع الحكومات ببساطة أن تنهى دعمها وتدع المؤسسات العامة الصناعية والتجارية « تطفو أو تغرق » معتمدة على نفسها . والمفترض أن يسفر ذلك عن أداء جيد لبعض المؤسسات العامة وفقا للممارسات التجارية المعتادة ، ولكنه سيؤدى بلا شك فى دول كثيرة إلى « غرق » أعداد كبيرة من المؤسسات غير الرابحة ، بحيث تنتهى تجاريا نهاية « طبيعية »[١١] . غير أنه لم تتخذ أى حكومة تقريبا فى البلاد الصناعية أو النامية هذا الموقف

---

(١١) لا يتعلق الحديث هنا بالمرافق العامة الاحتكارية بطبيعتها ، فعلى الرغم من أنها تمثل فى أحيان كثيرة المصدر الرئيسى للمشاكل المالية ، فإنه لا يمكن عادة السماح باختفائها . وخلاصة القول أن هناك أسبابا تبرر وجود ودعم مؤسسات عامة معينة .

الاقتصادى الشديد الواقعية . والسبب الرئيسى فى ذلك هو أهمية القضايا المتعلقة بالعمالة والتوزيع الاقليمى للموارد فى إطار الشؤون السياسية ـ الاقتصادية بشكل عام ، وفى البلاد النامية بشكل خاص . وهكذا تحاشت معظم الحكومات الاصلاحات التى تؤدى إلى تخفيض حجم قطاعات المؤسسات العامة ، أو أجلتها أو تناولتها بشىء من الحذر . وبدلا من ذلك ، كانت تأمل فى زيادة الايرادات وتخفيض التكاليف والمديونية ، دون إحداث تغيير فى ملكية الأصول من خلال إجراء تغييرات ضيقة النطاق نسبيا فى الشركات ، مثل تغيير الاجراءات وتعديل هياكل الاشراف وإجراء تنظيم داخلى وإجراء تعديلات فى الادارة وإعادة تنظيم الهياكل المالية .

غير أنه يجب التسليم بأن التقدم الذى أحرز باستخدام هذا النوع من الاصلاحات كان متواضعا وبطيئا . تجد الحكومات أن الاعراب عن النوايا الطيبة أسهل من معاداة أصحاب المصالح القوية . وهى على استعداد فى أغلب الأحيان وليس دائما لتغيير المديرين ، ولكن قلما تكون قادرة على وضع المؤسسات العامة فى بيئات تنافسية ، وإلزامها بأهداف بسيطة مثل « تحقيق أرباح » ، ومنحها الاستقلال الذاتى الادارى لتحقيق هذه الأهداف . كما أحجمت الحكومات بصفة خاصة عن السماح باختفاء المؤسسات الفاشلة ، أو « خروجها » بتعبير رجال الاقتصاد . ومن جهة أخرى ، كانت الوكالات المانحة للمساعدات مفرطة فى تفاؤلها فيما يتعلق بالوقت اللازم لتنفيذ الاصلاحات . فأحيانا تبدى هذه الوكالات أملا زائدا عن الحد فى أن تغيير الأسلوب سيؤدى إلى تغيير السلوك . وهكذا وضعت هذه الوكالات على مر السنين ثقة زائدة عن الحد فى الأثر الذى سيتحقق على المدى القصير عن طريق إدخال أدوات لإصلاح المؤسسات العام مثل المحاسبة التحليلية وأنظمة تزويد الادارة بالمعلومات ، والاتفاق على معايير الأداء [١٢] . وليس معنى ذلك أن هذه الأساليب ليس لها أثر إيجابى ، لأن لها بالفعل أثرا إيجابيا . فهى تبين السبل الملائمة لتعظيم الأهداف الماليةوالاقتصادية ، أو تبين تكاليف الانحرافات السياسية والاجتماعية عن هذه السبل . ولكنها لا تؤدى بنفسها أو فى حد ذاتها إلى خلق الاستعداد لجعل المصلحة الذاتية أو الأهداف السياسية فى مرتبة ثانوية بالنسبة للترشيد الاقتصادى .

---

(١٢) للاطلاع على شرح للاتفاق على معايير الأداء ، انظر Nellis, 1988 .

وهكذا ، أجرت الحكومات والجهات المانحة للمساعدات تصحيحات هامشية ، ولكن خسائر المؤسسات العامة تستمر فى أغلب الأحيان ، ويتزايد أثرها الصافى والسالب على الموازنة . وقد أظهرت دراسة أجراها ج . نير فى الفترة الأخيرة أن متوسط نصيب المؤسسات العامة « من عجوزات القطاع العامة الشاملة خلال الفترة ١٩٨٠ ـ ١٩٨٥ بلغ ٤٨,٣ فى المائة .. » فى إحدى وعشرين من بين خمس وعشرين من البلاد النامية شملتها الدراسة . ( فى الدول الأربع الباقية ، وكلها فى أمريكا اللاتينية ، أسهمت المؤسسات العامة إيجابيا فى أرصدة ( فوائض ) القطاع العامة خلال فترة الدراسة )[١٣] . وهذا العبء الكبير الذى تلقيه المؤسسات العامة على كاهل الموازنة هو أكبر مصدر لقلق المسؤولين عن اتخاذ القرارات فى الحكومات . ولكن دراسة نير أظهرت أيضا أن قضية العبء الواقع على كاهل الموازنة وصافى التدفقات المالية بين الحكومات وقطاعات المؤسسات العامة معقدة للغاية . والنقطة الأساسية هى أنه لا العبء الواقع على كاهل الموازنة ولا صافى التدفقات من الحكومات إلى المؤسسات العامة هو المؤشر الحاسم لسوء أداء القطاع . ولكن حيثما تكون الشركات المدعمة غير رابحة باستمرار ، وحيثما لا تحقق أهدافها غير التجارية فيما يتعلق بخلق فرص العمالة أو نقل التكنولوجيا أو المساهمة فى تحقيق التنمية الاقليمية والعدالة فى توزيع الموارد بين الأقاليم ، فإنه يمكن دون تردد وصف أدائها بأنه سيء جدا . والنقطة التى نود تأكيدها هى أن هذا الفشل المستمر فى تحقيق الأهداف على كافة الجبهات التى يمكن تبريرها يزداد وضوحا فى عدد متزايد من الدول . ( تشمل الأهداف التى تقل القدرة على تبريرها ارتفاع رواتب الأشخاص الموالين سياسيا ، وتوفير فرص الحصول على منافع خاصة ، الخ . والمؤسف أن هذه الأهداف تتحقق على نطاق واسع ) . ولكن التفكير على أساس مالى بصفة عامة ، وليس أى تغيير مثير فى التواجه الأيديولوجى هو الذى يدفع المسؤولين فى الدول النامية إلى التفكير فى بدائل جوهرية لممارسات المؤسسات العامة فى الماضى .

### د ـ الاعتبارات المتعلقة بالكفاءة :

تبدو ظاهريا بساطة المفهوم الاقتصادى للكفاءة ، إذ هى مقياس « للانتاج المستمد من قدر معين من مستلزمات الانتاج » . وتزيد الكفاءة « إذا زاد الانتاج دون زيادة فى مستلزمات الانتاج » ، أو إذا كان قدر أقل من مستلزمات الانتاج

(١٣) Nair, 1988. p. 7

ينتج نفس ألكمية من الانتاج[١٤] . أما من الناحية العملية ، فلا تكون مؤسسة ما متسمة أو غير متسمة بالكفاءة على أساس مطلق وإنما بالنسبة لمعيار للقياس ؛ أى لمستويات الانتاج التى تحققت من قبل ، أو لمستويات الانتاج التى يبدو من السهل إمكان تحقيقها ، أو لمستويات حققها مستخدم آخر لنفس مجموعة الموارد ، أو بالنسبة لمصانع مماثلة أو معايير اقليمية ، الخ . وتتحقق الزيادات فى الكفاءة فى أى مؤسسة ، عامة أو خاصة ، بزيادة انتاجية عوامل الانتاج ، مثل العمال أو التكنولوجيا أو رأس المال . إذ تزيد الكفاءة إذا بذل العمال جهدا أكبر ، أو إذا توفرت لهم وسيلة لتحقيق انتاج أكبر بنفس مستوى العمل . كما تزيد الكفاءة[١٥] إذا ظل الانتاج عند مستوياته السابقة مع تخفيض مستلزمات الانتاج .

واجهت مجموعة كبيرة من أقل الدول نموا صعوبات جمّة فى تحقيق زيادات فى الكفاءة فى المؤسسات المملوكة للدولة . والمشكلة العامة التى تواجه مديرى المؤسسات العامة فى دول نامية كثيرة هى أنه حتى وإن كانوا يعرفون ما يجب عمله لتعظيم العوائد على الموارد المستخدمة ، فإنهم لا يتمتعون بالاستقلال الذاتى الذى يتيح لهم اتخاذ الاجراءات اللازمة لزيادة الايرادات وتخفيض التكاليف . ولا يمكنهم فى أغلب الأحيان تعديل - وهى كلمة تعنى عادة زيادة - أسعار منتجاتهم لتعكس التغيرات فى تكاليف مستلرمات الانتاج وأوضاع السوق . وهم يعانون من عيوب فى الهياكل الرأسمالية ونقص فى الموارد الاستثمارية مما يجبرهم على استخدام أساليب انتاج بالية أو عتيقة . وفى أغلب الأحيان ، تكون لدى المؤسسات العامة قوى عاملة كبيرة بدرجة زائدة عن الحد ، ولا يمكن تسريحها فى أوقات انخفاض الانتاج أو الطلب . ( وربما تكون هذه أكثر الشكاوى شيوعا التى يرددها المديرون من تايلاند إلى تنزانيا ومن الارجنتين إلى زامبيا ) . ومديرو المؤسسات العامة مقيدون لأسباب سياسية بمواصلة تشغيل خطوط الانتاج غير الاقتصادية ، والأساليب غير المربحة ، والمصانع أو فروع الشركات الخاسرة . كما أن الموافقات الحكومية اللازمة على الموازنات والاستثمارات والتوريد والتوظيف تستغرق وقتا طويلا وتزيد التكاليف الادارية وتكاليف

---

(١٤) Vernon, 1987, p. 4

(١٥) تشير هذه الملاحظات إلى ما يسميه الاقتصاديون الكفاءة ، الثابتة ، أو الانتاجية أو كفاءة الاقتصاد الجزئى ، أى قضية انتاجية مورد معين . ولا تعالج هذه الدراسة القضايا الأشمل والأطول أجلا المتعلقة بالكفاءة ، الديناميكية ، أو كفاءة الاقتصاد الكلى ، وهى مقاييس لكيفية استخدام الوحدات الاقتصادية للموارد على المدى المتوسط والطويل للمحافظة على وضعها أو تعظيمه .

المعاملات والتوريد . وفى أغلب الأحيان ، يعين المديرون على أساس معايير أخرى غير الكفاءة الفنية . وتتألف مجالس الادارة من موظفين حكوميين يدافعون عن مصالح الوزارات التى ينتمون إليها أكثر مما يشجعون مصلحة المؤسسة .

هذه القيود على كفاءة التشغيل معروفة تماما(١٦) . وهى منتشرة على نطاق واسع ، من منطقة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر . ونظرا لانتشارها والنتائج المتواضعة التى تحققها الاصلاحات الاضافية ( أى إعادة تنظيم وتجديد المؤسسة العامة مع استمرار ملكيتها للدولة ) فإن عددا معقولا من المراقبين من ذوى النفوذ والرأى يقولون بضرورة المضى بالاصلاحات إلى أبعد من ذلك . ويرون أنه لكى تتحقق التحسينات المالية اللازمة والزيادات المطلوبة فى الكفاءة ، يتعين تغيير ملكية الأصول ، أى تنفيذ تخصيصية المؤسسات العامة .

## ثانيا : العلاقة بين تحسن الأداء والملكية الخاصة :

لماذا يعتقد أن تغيير الملكية سيحسّن الأداء ؟ كما أوضحنا آنفا ، أصبح الأداء غير المرضى فى ظل الملكية العامة واضحا أو على الأقل تناقص الجدل المحيط به . غير أن القفز من هذه النقطة إلى استنتاج أن أصحاب الملكية الخاصة لا يمكن أن يكون أداؤهم أسوأ من ذلك لا يمثل حجة جدية ، ذلك أن الأداء غير المرضى فى ظل الملكية العامة لا يثبت تلقائيا أن أداء أصحاب الملكية الخاصة سيكون أفضل . وبالإضافة إلى ذلك ، ماذا يعنى بالضبط تعبير « أفضل » فى الظروف الخاصة التى تنفرد بها البلاد النامية ؟

السؤال الأخير ذو أهمية خاصة عند بحث الزيادات فى الكفاءة . حسب أى معيار للأداء يقارن أداء المؤسسات العامة ؟ معيار أداء المؤسسات المحلية المنافسة التابعة للقطاع العام ؟ المؤسسات المحلية المنافسة التابعة للقطاع الخاص ؟ المؤسسات المحلية التابعة للقطاع الخاص والتى يديرها أو يمتلكها أجانب ؟ معيار إقليمى أو دولى ؟ ليس لكثير من المؤسسات العامة منافسون محليون سواء فى القطاع العام أو الخاص . وهذا هو الوضع بالنسبة لمعظم مؤسسات المرافق العامة ( ما عدا قطاع النقل الذى تتزايد فيه درجة المنافسة ) . كما أن من الصعب وضع مؤشرات للأداء المالى والمادى تحدد على أساسها

(١٦) للاطلاع على عرض موجز للمشاكل ، انظر Shirley, 1983 .

معايير المقارنة . ذلك أنه قد تتفاوت إلى حد كبير بالضرورة ولأسباب يمكن تبريرها تكاليف العاملين لكل وحدة من الخدمات المقدمة ، على سبيل المثال من بلد إلى آخر ، حسب طبيعة سوق العمل والتكنولوجيا المستخدمة ، الخ . وهكذا لا تعكس الفروق فى النسب المادية والمالية بالضرورة فروقا فى الكفاءة . وأشد ما يصعب تحديده كميا ومقارنته هو القيمة التى يعلقها المالك - أى الحكومة - على العمليات غير التجارية للمؤسسة . وخلاصة القول إذن أن هناك عقبات جدية أمام تحديد مستويات الأداء الملائمة .

وبسبب صعوبة وضع معيار مطلق للكفاءة ، أصبح من الشائع فى الكتابات التى بدأت تظهر عن التخصيصية ملاحظة أن النظريات الاقتصادية لا تتضمن « حججا للإدانة الشاملة أو التفضيل الشامل لانتاج القطاع العام »(١٧) . وتمضى بعض هذه الكتابات إلى أبعد من ذل فتقول :

« الصعوبة الأساسية التى تواجه الحجج المؤيدة لتخصيصية الملكية على أساس ما يزعم من أنها تتمتع بكفاءة أعلى فى توجيه الموارد ، هى أنه بينما تشير النظريات الميكرو اقتصادية السائدة إلى تفوق المنافسة فى قدرتها على توجيه الموارد ، فإنها لم تتعرض بالفعل لقضية الملكية »(١٨) .

وبعبارة أخرى ، تربط النظريات الاقتصادية النيوكلاسيكية نتائج الكفاءة بهياكل الأسواق بشكل عام ، وبمدى المنافسة بشكل خاص . أما الملكية فإنها تمثل اعتبارا ثانويا .

وعلى الرغم من عدم وجود صلة نظرية سببية بين الملكية الخاصة والكفاءة ، تتوفر مع ذلك مجموعة من الحجج الوجيهة التى تربط الملكية الخاصة بزيادة الانتاجية والكفاءة . وتلتقى هذه الحجج حول جوهر مشترك ، فهى تحدد العوامل المسؤولة عن سوء أداء المؤسسات العامة وترى أن أصحاب الملكية الخاصة سوف يتجنبون أو يتملصون من القيود المشار إليها . والتعليل الذى تسوقه هذه الحجج يمضى على النحو التالى :

---

(١٧) Puschra and Eckert, 1984, p. 333 .

(١٨) Killick, Commander ، ١٩٨٧ ، صفحة ١١ ، يتوصل Hemming and Mansour إلى نتيجة مماثلة ، وهى أن « الكفاءة فى توجيه الموارد ، عبارة عن مقياس للمدى الذى تعكس به أسعار الانتاج النسبية المطبقة على مستوى الاقتصاد ككل القيم المقترنة بندرة المنتجات .

( أ ) سيقلل التدخل السياسى فى عملية اتخاذ القرارات في الشركة المعنية فى ظل الملكية الخاصة .

( ب ) سيتقاضى ( أو على الأقل يمكن أن يتقاضى ) المديرون ( وربما كذلك العاملون ) فى الشركات الخاصة رواتب أكبر ، تكون ذات ارتباط أوضح بمعايير الانتاجية والربحية .

( جـ ) ستفرض التخصيصية على الشركات الانضباط الخاص بالأسواق المالية التجارية ( بدلا من « قيود الموازنة الهينة » التى تتمتع بها المؤسسات العامة فى أغلب الأحيان ) .

( د ) ستؤدى التخصيصية إلى إحلال إشراف المساهمين الذين لهم مصلحة ذاتية ، محل الاشراف الذى يمارسه موظفون بيروقراطيون حكوميون لا مصلحة لهم ، وهؤلاء المساهمون سيفرضون الربحية التجارية باعتبارها الهدف الرئيسى للشركة ، ويقيّمون أداء المديرين على أساس نجاحهم أو فشلهم فى تحقيق هذا الهدف[١٩] .

والحجة الرئيسية هى أن المديرين فى القطاع الخاص يزودون بمجموعة من المؤشرات والحوافز أبسط مما يزود به المديرون فى المؤسسات العامة ، ولكنها فى نفس الوقت أشد صرامة . ومع تغيير الملكية ، تصبح الأصول قابلة للتداول ، ويستجيب المديرون فى القطاع الخاص للمؤشرات والحوافز الجديدة . وتتحسّن الكفاءة مع تعظيم المديرين لأرباح شركاتهم ( وإذا لم تتحسن الكفاءة ، سيتوقف نشاط المؤسسة ، وهى نتيجة مقبولة ، نظرا لأنها تمثل الثمن المناسب الذى يدفع نظير التشغيل الذى يفتقر إلى الكفاءة ) .

**هذه الحجج بسيطة وقوية ومعقولة ، وهناك بعض الأدلة العملية التى تعزز الحجة القائلة أن مديرى مؤسسات القطاع الخاص يتفوقون فى الانتاج على مديرى المؤسسات العامة . وكمثال بارز على ذلك ، نجد عادة أن معدلات العائد على مجموع الأصول المستخدمة فى القطاع الخاص أعلى من المعدلات السائدة فى قطاع المؤسسات العامة . ففى تايلاند ، على سبيل المثال ، تراوح معدل عائد المؤسسات العامة بين ٢,٧٥ فى المائة و ٣ فى المائة مقابل ٩ فى المائة للقطاع**

---

(١٩) يناقش Hemming and Mansour هذه الآراء بمزيد من التفاصيل ، ١٩٨٨ .

الخاص خلال الفترة ١٩٨٣ - ١٩٨٧ . وفى كوريا ، بلغ معدل عائد المؤسسات العامة ٧,٨ فى المائة مقابل ٢٧,٥ فى المائة للقطاع الخاص فى أوائل الثمانينات . وفى الهند ، تراوح معدل عائد المؤسسات العامة بين ٢ فى المائة و ٣ فى المائة مقابل معدل تراوح بين ٩ فى المائة و ١٢ فى المائة للقطاع الخاص فيما بين أواخر الستينات ومنتصف الثمانينات . وهذه الأرقام تعطى وزنا للحجج التى يسوقها مؤيدو التخصيصية . غير أنه يجب ملاحظة أن مقارنة معدلات العائد على الأصول وسيلة غير دقيقة بمفردها . والحجة الرئيسية المناهضة للتخصيصية هى أن هذه المقارنة ليست بين أشباه ، لأن كثيرا من المؤسسات العامة ( وليس كلها بالتأكيد ) فى كافة الدول الثلاث التى استشهدنا بها من نوع المؤسسات التى تقدم خدمات اجتماعية عامة أو تعمل فى ظل قيود أخرى مفروضة سياسيا تؤدى إلى تخفيض أرباحها . وتفتقر البلاد النامية إلى اختبارات أدق لهذه المسألة . وفى بعض البلاد القليلة التى تجرى فيها هذه الاختبارات ، أظهرت دراسة للانتاجية الكلية لعوامل الانتاج فى المؤسسات العامة والشركات الخاصة فى تونس ، على سبيل المثال ، ومقارنة بين مصانع الجوت والمنسوجات الخاضعة لسيطرة القطاع العام والقطاع الخاص فى بنغلاديش[٢٠] ، عدم وجود فروق تذكر فى الكفاءة بين أداء القطاعين العام والخاص .

لا يقتنع كثيرون من المسؤولين عن المؤسسات العامة والمراقبين لها فى البلاد النامية بالحجج المؤيدة للتخصيصية . ولم يعد هؤلاء يجادلون فى وجود تدخل سياسى ، وفى أن مديرى المؤسسات العامة يتقاضون رواتب أقل مما يستحقون ، وفى وجود « قيود موازنة هينة » ، الخ . ولكنهم لا يرون سببا يستدعى أن تتضمن الاصلاحات تغيير الملكية ، باستثناء هام هو إحلال إشراف المساهمين محل إشراف الموظفين الحكوميين . كما أنهم غير مقتنعين على الإطلاق بأن القطاعات الخاصة المحلية فى بلادهم ستثبت قدرتها على أداء أفضل من أداء القطاعات العامة[٢١] . كذلك لا يقبلون ، كما أشرنا من قبل ، إطلاق

---

(٢٠) Lorch, 1988, Svenjar, 1986 .

(٢١) يتفق المراقبون فى البلاد النامية فى هذه النقطة مع عدد من أنصار النظرية الكلاسيكية الجديدة فى الدول الغربية الذين يتزايد اعتقادهم بما يلى : نظرا لدرجة التدخل الحكومى فى الأسواق فى دول نامية كثيرة ، ونظرا للمدى السائد لتشوهات الاقتصاد الكلى ، فإن نفس العوامل التى تسبب عدم كفاءة المؤسسات العامة ستواجه أصحاب الملكية الخاصة . انظر Hemming and Mansoor, 1988 ، وانظر بصفة خاصة Van de Walle, 1988 .

حرية دخول المستثمرين والمديرين الأجانب . ويرون أن الحكومات يفترض أن تكون قادرة على إقناع أو حمل المؤسسات العامة على التقدم بطلبات للحصول على استثمارات أو رأسمال عامل بنفس الطريقة التى تتبعها الشركات الخاصة ، دون أى امتيازات خاصة . ويفترض أن تكون الحكومات قادرة على وضع أنظمة حوافز ملائمة ، لاجتذاب المديرين الممتازين ومنحهم رواتب ومكافآت مناسبة . ويفترض أن تكون الحكومات قادرة على إبقاء المؤسسات العامة بمعزل عن الاشراف الزائد عن الحد أو غير الملائم ، عن طريق الاتفاق على معايير الأداء أو الوسائل المشابهة . ويفترض باختصار ، أن تكون الحكومات قادرة على تزويد المؤسسات العامة التجارية والصناعية بمجموعة من الأهداف والاستقلال الذاتى الإدارى السليم ، بحيث يتاح لها تحقيق مستويات أداء جيدة فى ظل ملكية الدولة . وهكذا يجادل الفريق المناهض للتخصيصية بأنه لا يمكن إثبات جدوى التخصيصية أو ضرورتها .

المشكلة بطبيعة الحال هى أنه بينما يفترض بالفعل أن تكون الحكومات قادرة على تنفيذ هذه الاصلاحات - وقد التزمت حكومات كثيرة منها التزاما رسميا وقويا ومتكررا بتنفيذ هذه الاصلاحات - فإن سجل التنفيذ كان مؤسفا . إذ يظهر هذا السجل بشكل عام - مع التسليم بوجود استثناءات - أنه بصرف النظر عن النوايا والوعود المعلنة ، فإن الحكومات تستمر فى التدخل ، فى كل الأحيان تقريبا بوسائل تؤدى إلى تخفيض الكفاءة . ويقول أنصار التخصيصية أنه لما كان الحال كذلك ، فإن بذل محاولات أخرى لتنفيذ اصلاحات إضافية أمر باهظ الكلفة . ويرون أنه لا يمكن تهيئة البيئة المناسبة التى تتيح للمديرين التركيز على تعظيم الأرباح بحيث يقيم أداؤهم على هذا الأساس . إلا بنقل ملكية الأصول من أيدى القطاع العام . ولذلك يرون أن الحل الوحيد هو تغيير الملكية .

## ثالثا - الاجراءات التى اتخذها البنك الدولى :

دفع استمرار سوء أداء المؤسسات العامة حكومات كثيرة إلى طلب المساعدة من البنك الدولى فى تنفيذ اصلاحات تستند إلى التخصيصية . وقد قدم البنك هذه المساعدة بصفة رئيسية فى إطار جهود التصحيح الهيكلى ، وفى وقت أقرب فى إطار الاهتمام الخاص الذى منحه البنك لتطوير القطاع الخاص فى الدول المقترضة منه . والأهداف الرئيسية لاشتراك البنك هى تشجيع زيادة الكفاءة

الاقتصادية والانتاجية وتخفيض العجوزات المالية حيثما وجدت . وينظر البنك إلى التخصيصية « ليس باعتبارها غاية فى حد ذاتها ، بل باعتبارها واحدة من وسائل عديدة لمساعدة الحكومات على زيادة كفاءة المؤسسات الحكومية والمؤسسات التجارية الخاصة »[٢٢] . وهكذا يساند البنك تخصيصية الملكية حيثما يمكن بدرجة معقولة ، على أساس دراسات تشخيصية على مستوى المؤسسة ، إثبات أو توقع أن التخصيصية ستساعد على تحقيق هذه الأهداف أكثر من الاجراءات المتاحة التى ورد ذكرها آنفا .

## العناصر الرئيسية لمساندة البنك للتخصيصية :

ظل البنك الدولى سنوات عديدة سبقت الاهتمام الحالى بفكرة التخصيصية يقدم مساندة غير مباشرة لتطوير القطاع الخاص عن طريق برامجه المستندة إلى قروض التصحيح الهيكلى . وقد ساندت عملية التصحيح جهود البلاد المقترضة لوضع إطار سياسى وتنظيمى ملائم بهدف تعزيز القوى التنافسية وإتاحة قدر أكبر من الحرية وتطبيق قدر أقل من القواعدة التنظيمية فى القطاع الخاص . ذلك أن إلغاء ضوابط الأسعار وإزالة القيود على الاستيراد والقضاء على الاحتكارات وإنهاء المعاملة التفضيلية للقطاع العام وإزالة العقبات أمام دخول وخروج الشركات من المسرح الاقتصادى ، تساعد كلها على تهيئة مجال عمل متكافىء للقطاعين العام والخاص . وتساعد هذه الاجراءات على تهيئة بيئة تشجع على زيادة اهتمام القطاع الخاص بشراء المؤسسات العامة وتوفر الحوافز الضرورية للشركات المخصصة لكى تزدهر .

ومنذ أوائل الثمانينات ، قدم البنك قدرا أكبر من المساعدات المباشرة لتنفيذ التخصيصية لحكومات ثلاثين بلدا تقريبا فى كافة المناطق . وكانت أغلبية هذه البلاد فى منطقة أفريقيا جنوب الصحراء ، على الرغم من أن عمليات إصلاح المؤسسات العامة التى يساندها البنك فى الفلبين والمغرب وبنما وجامايكا تتضمن عناصر تخصيصية هامة[٢٣] . وتتفاوت طبيعة ومدى مساعدة البنك من حالة إلى

---

(٢٢) Mary Shirley, **Bank Lending for State-Owned Enterprises Sector Reform: A Review of Issues and Lessons of Experience** ، ورقة عمل خاصة بالبنك الدولى ، ستصدر قريبا .

(٢٣) من الأهمية بمكان ملاحظة أن بلادا عديدة مثل بنغلاديش والمكسيك وتايلاند نفذت أو تنفذ حاليا برامج كبيرة للتخصيصية بدون مساعدة من البنك الدولى . ولا تتناول هذه الدراسة برامج تلك البلاد .

أخرى . وتبذل جهود فى دول أخرى أصغر حجما ذات تاريخ قريب نسبيا فى مجال إصلاح المؤسسات العامة ( منها على سبيل المثال ساو تومى وبرنسيب ، وغينيا بيساو ونيبال ) ، ولكن هذه الجهود لا تزال فى مرحلة مبكرة ، وتتركز على وضع الأسس لإعادة النظر فى السياسة الحكومية الخاصة بالمؤسسات العامة ووضع خطط لاحتمال الحصول على قروض من البنك الدولى فى هذا المجال فى المستقبل .

وفى حالات أخرى ، قدمت مساندة أكثر تحديدا لمجموعة متنوعة من الأنشطة المتصلة بالتخصيصية . ففى أغلب الأحيان ، تقدم المساندة لتمهيد الطريق للتخصيصية . ويشمل ذلك :

١ ـ إعداد إطار ومنهاج واستراتيجية للتخصيصية ( عادة فى إطار ترشيد قطاع المؤسسات العامة بأسره ) .

٢ ـ إعداد بيانات ودراسات عن أداء المؤسسات وسلامتها لاختيار المؤسسات المرشحة للتخصيصية .

٣ ـ وضع خطط عمل وأحيانا جداول زمنية لتنفيذ التخصيصية . ففى النيجر على سبيل المثال ، استخدمت الموارد المقدمة ضمن اعتماد من البنك لدفع أتعاب خبراء استشاريين لإجراء دراسة عامة عن كافة المؤسسات العامة الأربع والخمسين فى النيجر بهدف تقديم توصيات بشأن المؤسسات التى يمكن الاحتفاظ بها أو بيعها أو تصفيتها . وعلى أساس هذه الدراسة ، قررت الحكومة تنفيذ تخصيصية الملكية بالنسبة لاثنتين وعشرين من المؤسسات العامة الأربع والخمسين . ثم أعدت خطة عمل تتضمن خطوات محددة وجدولا زمنيا للتنفيذ . وبعد ذلك حصلت الحكومة على مساعدة من المؤسسة الدولية للتنمية لتنفيذ الاصلاحات . وفى توغو ، أدت عملية مماثلة لتصنيف المؤسسات العامة إلى وضع خطط عمل لتنفيذ تخصيصية الملكية بالنسبة لتسع مؤسسات عامة كبرى بموجب قرض للتصحيح الهيكلى من البنك . كما نفذت إجراءات مماثلة على مستوى قطاع المؤسسات العامة فى دول أخرى ، منها على سبيل المثال ، بنين وموريتانيا ومدغشقر والسنغال وزائير .

وقد تحاشت بعض البلاد أسلوب الدراسة العامة أو « الخطة الشاملة » ، نظرا لطول الوقت الذى يستغرقه أو احتمال مساهمته فى إثارة نزاع سياسى داخلى أو للسببين معا ، وبدلاً من ذلك ، اختارت هذه البلاد المضى فى تنفيذ التخصيصية

على أساس كل حالة على حدة ، خاصة حيثما لم يكن الترشيد الشامل لقطاع المؤسسات العامة الهدف الرئيسى لبرنامج التصحيح الحكومى ، وحيثما تتطلب العوامل السياسية الحساسة اتباع أسلوب أكثر تحفظا ، وحيثما تنفذ التخصيصية على أساس قطاعى ( المؤسسات العامة العاملة فى قطاع الصناعات التحويلية مثلا ) . وقد اتبع أسلوب « كل حالة على حدة » فى جامايكا وبنما على سبيل المثال ، بسبب الرغبة فى التركيز على القضايا القصيرة الأمد مثل تحقيق وفورات مالية عن طريق تخصيصية ملكية قدر معين من أصول المؤسسات العامة ، وتحقيق نجاح سريع فى مجال التخصيصية للتدليل على جدوى مواصلة الاصلاح .

كما ساعد البنك الحكومات فى تنفيذ اجراءات لإعادة تنظيم هياكل المؤسسات العامة قبل تنفيذ التخصيصية . وتتفاوت هذه الخطوات حسب طبيعة وأداء المؤسسة ، وتوفر الموارد المالية ، والأسلوب المقترح للتخصيصية [٢٤] . وقد يكون ضروريا من أجل تعزيز احتمالات نجاح التخصيصية إجراء قدر من التنظيم للهيكل المالى للمؤسسة ، بما فى ذلك تسوية الالتزامات ، وزيادة المساهمة فى رأس مالها ، وتشجيع الانضباط المالى عن طريق إلغاء الدعم المباشر والائتمان المنخفض التكلفة . غير أن هناك دائما خطرا يتمثل فى اتخاذ الاجراءات غير السليمة وفى أن تؤدى إعادة تنظيم هيكلها المالى إلى توقعات أسعار متضخمة بدلا من تحقق زيادات فى قيمة المؤسسة العامة ، أو من ناحية أخرى إلى أن تظهر المؤسسة العامة بمظهر جيد جدا بحيث تتخلى الحكومة عن التزامها بإتمام البيع . وقد قدمت مؤسسة التمويل الدولية ، وهى إحدى مؤسسات مجموعة البنك الدولى والمختصة بتقديم القروض للقطاع الخاص ، استثمارات على شكل مساهمات فى رأسمال شركات مخصصة[٢٥] . وتولى البنك من جانبه تمويل دراسات لتحديد حجم الديون والمتأخرات بين الحكومة والمؤسسات العامة من ناحية ، وفيما بين المؤسسات العامة من ناحية أخرى . وتتضمن هذه الدراسات إعداد برامج عمل لتسوية الالتزامات القائمة ووضع أنظمة رقابة مالية للتأكد من عدم تكرار تراكم

---

(٢٤) للاطلاع على تحليل مفصل للأساليب المختلفة المستخدمة ، انظر **Charles Vuylsteke Techniques of Privatization of State-Owned Enteprises, Volume I** ، البنك الدولى ، يوليو/تموز ١٩٨٨ .

(٢٥) فى عام ١٩٨٧ ، وافقت مؤسسة التمويل الدولية ـ كجزء صغير من حافظتها الاستثمارية ـ على سبعة استثمارات على شكل مساهمات فى أسهم المؤسسات تضمنت عناصر تخصيصية ، وبلغت قيمتها الكلية حوالى ١٧٥ مليون دولار ونسبة اشتراك المؤسسة فيها ٢٢ مليون دولار .

المتأخرات . ومثل هذه الأنواع من الاجراءات « تمهد السبيل » لتنفيذ برامج التخصيصية وخطط إصلاح المؤسسات العامة . وقد قدم البنك هذا النوع من المساندة للكونغو والنيجر وجمهورية أفريقيا الوسطى وغابون ومالى ، كما أنها تمثل عنصرا رئيسيا فى برنامج الاصلاح فى المغرب ( الذى ستتركز مرحلته الثانية مباشرة على التخصيصية ) . وتعتبر إعادة هيكلة الديون الحكومية مع احتمال اللجوء إلى عمليات مبادلة الديون بحصص فى أسهم المؤسسات عنصرا أدخل فى وقت قريب فى برامج التخصيصية . وتقدم مساندة لزائير حاليا لإعداد الآليات القانونية والفنية لبرنامج مبادلة هذه الالتزامات بحصص فى أسهم المؤسسات المخصصة . وفى توغو ، ستقدم مساعدة لتعزيز المؤسسات المالية التى تعمل بمثابة وسطاء فى التوصل إلى اتفاقيات مبادلة الديون .

فى كثير من الأحيان ، يلزم اتخاذ بعض الاجراءات لإعادة تنظيم الهياكل غير المالية قبل إتمام البيع . فقد يتطلب القانون تغيير الوضع من مؤسسة أو شركة حكومية إلى شركة ذات مسؤولية محدودة ، قبل أن يصبح بالإمكان تغيير هياكل الادارة والأساليب المحاسبية ، والاعتماد المالى وأنظمة العاملين ، الخ . وقد تكون عقود الادارة وعمليات التأجير خطوة تمهيدية نحو تحسين الأداء وزيادة فرص البيع الكامل . وقد يلزم تخفيض عدد العاملين قبل إتمام البيع ، خاصة حيثما تكون سياسات التوظيف الحكومية قد أدت إلى تعيين موظفين فائضين عن حاجة المؤسسة ، وهى قضية يحتمل أن تكون هامة فى دول كثيرة . ويعتبر مشترو المؤسسات التخلص من العمالة الزائدة عاملا هاما فى تخفيض التكاليف وزيادة الايرادات ، بينما تحجم الحكومات كل الاحجام عن معاداة العمال وزيادة حجم البطالة .

يطور البنك وسائل لمعالجة بعض هذه القضايا . فعلى سبيل المثال ، يموّل « صندوق إعادة تنظيم الهياكل فى غانا » الخدمات الاستشارية اللازمة لتحديد احتياجات إعادة التنظيم فى هذا المجال والمساعدة فى إعداد عقود الادارة . وفى المغرب والفلبين ، تقدم خدمات استشارية فيما يتعلق بالمسائل القانونية المتصلة بالتخصيصية . كما تستهدف القروض التى يقدمها البنك تسهيل عملية تخفيض عدد العاملين وتخفيف الآثار الاجتماعية للتخصيصية ( أى البطالة ) حيثما يحتمل أن تكون هذه الآثار شديدة . وفى توغو ، يجرى بحث توفير فرص عمل ووسائل بديلة لتحقيق الدخل بالنسبة للعاملين السابقين فى المؤسسات العامة باستخدام موارد

من الاعتمادات التى يقدمها البنك . وتشمل الاجراءات الممكنة التى يجرى بحثها إعداد برنامج لإعادة تدريب العاملين وتوجيههم إلى وظائف أخرى ، وتقديم تسهيلات ائتمانية للعاملين المسرحين لمساعدتهم على بدء مؤسسات صغيرة . وفى السنغال ، أنشىء « صندوق إعادة توظيف » العاملين لتسهيل عملية انتقال العاملين المسرحين نتيجة تنفيذ برامج التخصيصية . ويتولى هذا الصندوق إعادة تمويل القروض المقدمة من البنوك التجارية المشتركة فيه لتوفير موارد لتنفيذ مشروعات صغيرة فى قطاعات مختلفة . ويجرى بحث تنفيذ برنامج مماثل فى غانا ، وينفذ حاليا فى بنين « برنامج تدريب وإعادة توزيع العاملين » يتولى فحص مؤهلات العاملين المسرحين وتوزيعهم على برامج إعادة التدريب ، أو يقدم لهم ائتمانات للاستثمار فى مشروعات زراعية . وفى مالى والسودان ومدغشقر ، أنشئت صناديق لتقديم تعويض مباشر ، أى مكافأة إنهاء الخدمة ، للعاملين المسرحين .

وأخيرا ، تستهدف المساعدات التى يقدمها البنك تعزيز القدرات المؤسسية لإدارة عملية التخصيصية . ومن المحتمل أن تشترك فى هذه العملية مجموعة من الهيئات والوكالات من بينها اللجان المركزية للتخصيصية ، وهيئات تقييم الأصول ، ووزارات المالية ، والوزارة المسؤولة عن المؤسسات العامة ( أو هيئات اشرافية مركزية معادلة لها ) ، والوزارات القطاعية ، والمؤسسات العامة نفسها . ونظرا لعدم وجود أدوار محددة تماما لكل من الهيئات ، فإن هذه الترتيبات قد تسفر أحيانا عن شىء من الارتباك والتضارب وتداخل المسؤوليات . وعلاوة على ذلك ، فإن النقص الشديد فى العاملين المهرة ( مراجعى الحسابات والمحامين والمحللين الماليين وخبراء بنوك الاستثمار ) قد يضع عقبات محتملة أمام تنفيذ عملية التخصيصية . ونظرا لأوجه القصور هذه ، تقوم المساعدة الفنية التى يمولها البنك بتحديد وترشيد وظائف ومسؤوليات كل هيئة ، ويتم وضع حدود واضحة للمسؤوليات والسلطات . ويساعد المستشارون الذين يعملون على أساس قصير أو طويل الأجل فى تنفيذ مجموعة متنوعة من المهام ، من بينها تحديد الاستراتيجيات وإجراء دراسات تتناول السلامة المالية وتصنيف المؤسسات العامة ، وتحديد سعر البيع الملائم ، وتقديم المشورة القانونية ، وتحديد الشركاء من القطاع الخاص ، وفحص العروض ، والتفاوض على عقد الصفقات وتنسيق جهود الاصلاح بصفة عامة . وتعتبر إعارة خبير مصرفى/ رجل أعمال ذى خبرة من القطاع الخاص لوزارة المؤسسات العامة فى توغو مثالا على المجالات التى نفذت فيها هذه العملية بنجاح .

قدم البنك فى حالات عديدة مساندة مؤسسية لهيئات قائمة مثل وزارات المؤسسات الحكومية ( كما ذكرنا من قبل فى حالة توغو وكذلك فى النيجر ) ووزارات المالية ( مالى ) والوحدات الفنية التابعة لمكاتب رؤساء الدول ( الكونغو والسنغال ) . وفى حالات أخرى ، يساند البنك إنشاء « هيئات مركزية » تتولى مسؤولية تنفيذ عملة تخصيصية الملكية . وقد أشارت دراسة أجريت فى الفترة الأخيرة إلى استحسان إنشاء وحدة إدارية مركزية ، حسب ظروف كل دولة على حدة ، لإدارة برنامج التخصيصية [٢٦] ، ذلك أن احتمال أن تكون لمثل هذه الوحدة مصلحة ذاتية فى الإبقاء على حافظة استثمارات عامة تحت سيطرتها أقل مما هو فى حالة الوزارات التنفيذية ، وبالتالى فإن احتمال معارضتها القوية للتخصيصية أقل مما هو فى حالة هذه الوزارات . ويساعد البنك حاليا فى إنشاء مثل هذه الوحدات لتنفيذ تخصيصية الملكية فى عدة دول . ففى غانا تعمل « لجنة تنفيذ تخصيصية الملكية » ، بمعاونة فريق فنى ، بمثابة هيئة مركزية لتنفيذ التخصيصية وتحظى بمساندة كبيرة من البنك . وفى الفلبين ، قدمت مساعدة « لصندوق تخصيصية الأصول » ، وهو أحد « هيئات التصرف » فى الأصول التى تشرف عليها « لجنة التخصيصية » ، وذلك لتقييم الشركات ووضع ترتيبات محددة للتخصيصية وتعزيز السياسات والاجراءات والتنظيمات الداخلية للشركات قبل بيعها .

## التجربة الميدانية :

وهكذا يبدو جليا أن دولا كثيرة تنظر الآن إلى التخصيصية باعتبارها إجراء يساعد على زيادة الكفاءة ، وأن البنك الدولى يساعد فى هذه العملية . والمشكلة هى أن نقص البيانات وحداثة العهد بهذا النشاط يجعلان من الصعب تقييم هذه التجربة إلا بأسلوب السرد . وعلاوة على ذلك ، فحيثما تتوفر البيانات فإنها تركز على عدد المؤسسات المخصصة أكثر مما تركز على نوعية عمليات التخصيصية وآثارها الاقتصادية والمالية . وهذه بطبيعة الحال قضايا بالغة الأهمية نظرا لأن المبرر الوحيد للتخصيصية ، من وجهة نظر البنك . هو أن صاحب الملكية الخاصة يستخدم بقدر أكبر من الكفاءة الموارد التى كانت تبدد من قبل ( أو التى كانت تستخدم بطريقة أقل من الطريقة المثلى إذا أردنا استخدام تعبير فنى له صف

---

(٢٦) انظر Elliot Berg and Mary Shirley, **Divestiture in Developing Countires** ورقة مناقشة رقم ١١ خاصة بالبنك الدولى ، ١٩٨٧ .

هذه القضية ) . ومع ذلك ، تم تجميع بعض النتائج الأولية المستمدة من الأدلة المحدودة المتوفرة .

يتضمن المسجل العام لعمليات تخصيصية الملكية فى البلاد التى تنفذ برامج منذ وقت طويل نسبيا مزيجا من التجارب الناجحة وغير الناجحة . فقد تحققت عمليات كبيرة لتنفيذ التخصيصية بمساندة ومساعدة من البنك فى بعض البلاد منها جامايكا وبنما وغينيا وتوغو والنيجر . وقد أحرز تقدم هام فى تنفيذ هذه البرامج على الرغم من التعقيد الفنى والسياسى لمثل هذه الاصلاحات . ( تشمل العوامل التى تسهم فى تعقيد هذه العملية عدم كفاية الأطر السياسية وعدم تطوير أسواق رأس المال بدرجة كافية ، والحسابات العتيقة أو ذات النوعية الرديئة ، والالتزامات الضخمة وسوء أداء المؤسسات العامة بشكل عام ) . أما بعض العوامل التى أسهمت فى إنجاز عمليات التخصيصية ، فكانت الالتزام من أعلى مستويات الحكومة وحملات الدعاية والمشاركة الأجنبية والمساندة من البنك الدولى والجهات المانحة الأخرى . ومن جهة أخرى ، تواجه بلاد أخرى لها تاريخ طويل نسبيا فى مجال تنفيذ التخصيصية مثل غانا والسنغال وزامبيا وتركيا صعوبات فى تنفيذ نواياها المعلنة فيما يتعلق بتخصيصية الملكية . وتنشأ حالات التأخر جزئيا لأن حكومات كثيرة تلتزم نظريا ببرامج التخصيصية التى تتسم بالطموح المفرط وعدم الواقعية ، حرصا منها على تحسين أداء المؤسسات العامة ووقف استنزاف الموارد المالية . غير أن التنفيذ العملى للبرنامج قد يكون بطيئا ومعقدا[٢٧] ، حيث تسعى الحكومات إلى إيجاد وسائل لتجنب أو موازنة المضاعفات المحتملة غير المستساغة لعملية تخصيصية الملكية ، وهى زيادة حجم البطالة وزيادة نسبة الملكية الأجنبية وزيادة تركيز الثروة أو الملكية فى أيد غير ملائمة وإغلاق المصانع ومشاكل التسعير ، الخ .

تلاحظ بعض الاتجاهات المبدئية فى عمليات التخصيصية الفعلية . فقد نفذت التخصيصية فى مؤسسات عامة كبيرة وصغيرة ، على الرغم من أن المؤسسات التى تعرض للبيع فى أغلب الأحيان هى المؤسسات العامة ذات الأهمية الهامشية نسبيا . وتعتبر المؤسسات العامة العاملة فى قطاعى الصناعات التحويلية والخدمات أكثر المؤسسات المرشحة لعملية التخصيصية . وتشمل أكثر الأساليب

(٢٧) باستثناء حالات قليلة تتمكن فيها أنظمة حكم جديدة ومختلفة جذريا من انتهاز الفرصة لاتخاذ اجراءات جريئة ومفاجئة ، تتمثل عادة فى برامج لإعادة شركات مؤممة إلى أصحابها السابقين ، كما حدث فى بنغلاديش وشيلى وجامايكا .

المقترحة أو المستخدمة شيوعا طرح إصدارات عامة للأسهم وبيع أصول المؤسسات للإدارة/للموظفين فإنها لم تجرب إلا مؤخرا فى بعض الدول ( مثل الفلبين وشيلى ) على الرغم من جانبيتها السياسية الواضحة . وقد شملت عمليات البيع التى تمت فى أغلب الأحيان مشاركة أجنبية ، وإن كانت هذه المشاركة أحيانا بنسبة الأقلية .

فى جامايكا ، تم تنفيذ تخصيصية ما قيمته حوالى ٥٠٠ مليون دولار جامايكى من أصول مؤسسات عامة كبيرة وصغيرة عن طريق إصدارات عامة للأسهم ( البنك التجارى الوطنى ، شركة الأسمنت ) ، وبيع الأصول ، والتأجير ( شركة إذاعة جامايكا ) ، وعقود الادارة ( فنادق ) . وفى غينيا ، تم تنفيذ التخصيصية الجزئية لخمس عشرة مؤسسة صناعية من كافة الأحجام بحيث ظلت ملكية غينيا للأسهم بنسبة ٥٠ فى المائة . وفى توغو ، تم تأجير أربع مؤسسات عامة ، ومنح عقد إدارة مؤسسة عامة واحدة لأحد مواطنى توغو ، وتم تنفيذ تخصيصية خمس مؤسسات عامة عن طريق بيع أصولها ، واثنتين عن طريق فتح الاكتتاب الجزئى فى أسهم رأس المال أمام مساهمين من القطاع الخاص . وفى بنما ، تم تنفيذ التخصيصية الكاملة فى ثلاث مؤسسات عامة والتخصيصية الجزئية فى ثمانى مؤسسات ( بيعت أجزاء فقط من مؤسستين لأجانب ) اعتبارا من ديسمبر/كانون الأول ١٩٨٧ .

وعلى الرغم من أن هذه الأرقام مشجعة ، فقد بدأت تظهر بعض القضايا التى تشكل مصدرا للقلق . فقد ظهرت صعوبات فى اختيار المؤسسات المرشحة للبيع وفى اختيار أسلوب تخصيصية الملكية . ويمثل تحديد معايير البيع قضية رئيسية . حيث تأخذ الحكومات فى الاعتبار فى أغلب الأحيان « الأهمية الاستراتيجية » أكثر من السلامة الاقتصادية والمالية عند تصنيف المؤسسات العامة إلى مؤسسات سيتم بيعها وأخرى سيتم إغلاقها وثالثة سيتم الاحتفاظ بملكية الدولة لها . وعادة يكون تعريف اصطلاح « استراتيجى » ذا طبيعة اجتماعية/ سياسية قوية . وعلى هذا الأساس ، قد يتم اختيار مؤسسات عامة ذات أهمية هامشية نسبيا لبيعها ، على الرغم من أنها تكون فى أغلب الأحيان أقل المؤسسات جاذبية للمشترين ، بينما يتم الاحتفاظ بالملكية العامة للمؤسسات الهامة اجتماعيا ( على الرغم من كونها خاسرة وتنقصها السلامة المالية فى بعض الحالات ) أو المؤسسات التجارية الأكثر تحقيقا للربح . وقد يستغرق الاتفاق على المؤسسات العامة المرشحة للبيع

وقتا طويلا ، وأدى ذلك إلى حالات تأخر طويلة . ففى النيجر على سبيل المثال ، استغرق الاتفاق على التصنيف العام للمؤسسات العامة أربعة عشر شهرا . وفى السنغال ، أسفرت دورة مطوّلة من المفاوضات والمباحثات عن إعداد الحكومة قائمة ضمت عشر مؤسسات عامة مرشحة للبيع . ومع اقتراب الموعد النهائى للتنفيذ ، حذفت مؤسستان عامتان كبيرتان من هذه القائمة الحكومية الأصلية . وحتى ابريل/ نيسان ١٩٨٨ ، لم تقدم عروض مقبولة لشراء المؤسسات الثمانى الباقية . ومن المفيد ملاحظة أن الحكومة السنغالية تلقت بالفعل فى أوائل عام ١٩٨٨ خمسة عروض لشراء مؤسسة عامة لتوزيع المواد الغذائية ولكنها رفضتها جميعا لأنها غير مناسبة . ووافقت بعثة تابعة للبنك على أن العروض الخمسة جميعا كان بها أوجه قصور رئيسية ، مثل المطالبة بوضع احتكارى أو أشكال أخرى من الحماية ، أو تمويل بشروط ميسرة ، الخ . غير أن البعثة لاحظت أنه كان بوسع الحكومة بذل جهود أشد للتفاوض حول إدخال تعديلات على العروض .

كما أشرنا آنفا ، تخشى الحكومات فى أغلب الأحيان من أن تؤدى التخصيصية إلى تركيز الثروة فى أيدى جماعات محلية أو أجنبية « غير مرغوبة » . ولذلك تفضل طرح اصدارات عامة للأسهم كوسيلة لتوزيع الملكية على نطاق واسع . وقد يمثل هذا الخيار المفضل سياسيا مشاكل فنية ، رغم أنه من المفيد ملاحظة أن بلادا مثل جامايكا والفلبين نفذت هذا الأسلوب بنجاح . غير أن قلة من القطاعات العامة فى البلاد النامية هى التى لديها القدرة أو آليات الأسواق المالية اللازمة لتنفيذه هذه الأشكال من التخصيصية . ففى السنغال على سبيل المثال ، كان جزء من سبب بطء تنفيذ التخصيصية راجعا إلى تشديد الحكومة باستمرار على ضرورة الملكية الواسعة للأسهم على الرغم من ضعف أسواق رأس المال ، وعدم وجود سوق للأسواق المالية ، وضعف الجهاز المصرفى ( وهو الأداة التى اقترحتها الحكومة لتكون بمثابة سوق مؤقتة وناشئة للأسهم ) . وتتضح صعوبات تنفيذ التخصيصية إذا أضفنا إلى ذلك عدم كفاية القدرات المؤسسية وكون قائمة المؤسسات العامة المرشحة للبيع تضم عددا من المؤسسات الخاسرة ذات الجاذبية الشعبية الضئيلة .

هناك قضية أخرى هى عدم الوضوح فى إبرام صفقات معينة ، ولا شك فى أن صفقات إيجابية أبرمت فى دول كثيرة ، غير أنه تم فى بعض الحالات تجاهل إجراءات المناقصات التنافسية ، وتحديد الأسعار دون منهاج واضح لتحديد

القيمة . وذكر أن صفقات قد تمت للبيع بأسعار غير معلنة لمشترين مريبين ، وأعضاء فى الحزب السياسى الحاكم ومشترين آخرين يفتقرون إلى الخبرة التجارية . وبالإضافة إلى ذلك ، منحت للمؤسسات المخصصة الجديدة مزايا خاصة مثل حقوق الاحتكار وشروط التمويل الميسرة والحماية من الواردات . وفى إحدى البلاد الأفريقية على سبيل المثال ، حصلت الشركة الخاصة الجديدة لصناعة السجائر على حماية شديدة ، مع فرض ضرائب تمييزية باهظة على الانتاج المنافس ومنح الشركة احتكارا للاستيراد . كما حصلت شركة توزيع مخصصة على حق احتكار بيع الكوكاكولا والمشروبات الغازية الأخرى لمدة أحد عشر عاما ، بالإضافة إلى فرض حدود على إنتاج الشركات المنافسة . ومنحت مستويات عالية من الحماية لمصنع صلب مؤجر ( وبالتالى يعتبر مخصصا جزئيا ) فى بلد آخر ، وشمل ذلك التزام الحكومة بإعادة شراء أى استثمار جديد يقوم به المستأجر خلال مدة التأجير بالقيمة الدفترية .

ثمة عقبة إضافية اعترضت طريق التنفيذ وهى نقص موارد الموازنة اللازمة لتمويل تكاليف تخصيصية الملكية ، مثل دفع مكافآت إنهاء الخدمة للعاملين المسرحين وتسوية الالتزامات الكبيرة سواء كانت احتياطية أو غيرها . وقد صدمت بعض الدول عندما أدركت أن برنامجا يستهدف تخفيف العبء المالى يمكن أن يكلف أموالا على المدى القصير والمتوسط . وقد مثل ذلك مشكلة كبرى فى غانا على سبيل المثال ، حيث أدت سياسة التوظيف المطبقة فى الماضى ومكافأة الموالين سياسيا إلى عمالة زائدة جدا عن الحاجة فى المؤسسات العامة ، بينما منحت سياسات الأجور واتفاقيات عقود العمل الجماعية الحق للعاملين فى الحصول على مكافآت سخية جدا فى حالة إنهاء خدمتهم . ولكن نقص الموارد اللازمة لدفع مكافآت إنهاء الخدمة أدى إلى توقف تنفيذ جزء من برنامج التخصيصية . كما أنه ليس لدى الحكومة الموارد اللازمة لتسوية التزاماتها الطارئة ، وليس لديها القوة ( ولا الرغبة ) السياسية اللازمة للتخلى عن سياستها غير السليمة المتعلقة بالمكافآت السخية لإنهاء الخدمة .

وفى بلاد اخرى أثرت المعارضة العمالية المحتملة أو الواضحة فى خطى تنفيذ التخصيصية على الرغم من أن ذلك يتوقف الى حد كبير على النظام السياسى السائد ، ومدى تنظيم العمال واعتمادهم على الوظائف العامة لكسب أرزاقهم ، ودرجة اشراك العمال فى برنامج التخصيصية . ففى السنغال على سبيل المثال ،

أدى نظام الحكم البرلمانى مقترنا بوجود نقابات عمالية قوية الى جعل التخصيصية عملية صعبة مثيرة للنزاع . ومن جهة أخرى ، أسهم غياب النقابات العمالية الجيدة التنظيم والمناخ العام الذى تناقصت فيه الأجور فى المؤسسات العامة فى النيجر فى تقليل العقبات التى تعترض انجاز برنامج التخصيصية .

## الدروس المستمدة من التجربة :

على الرغم من أن تجربة التنفيذ كانت محدودة ، فإنه يمكن أن نستخلص منها بعض الدروس الأولية والملاحظات التحذيرية للحكومات التى تسعى إلى تنفيذ برامج للتخصيصية . أولا ، على الرغم من أن التخصيصية قد توفر أداة هامة للترشيد والكفاءة على المستوى القطاعى بصفة عامة ، فإنها قد لا تمثل الحل الأمثل لكل البلاد . إذ يجب تكييف برامج الاصلاح حسب ظروف كل بلد على حدة . فهناك بلاد نامية عديدة تعانى من قيود شديدة تفرضها عوامل الضعف الهيكلية السائدة فى برامج التخصيصية : فأسواق رأس المال ناشئة ، والموارد المالية محدودة جدا ، والقطاع الخاص المحلى ضعيف ( والمتستثمرون الأجانب ليسوا دائما موضع ترحيب ) ، والترتيبات المؤسسية غير كافية ، والمؤسسات العامة المرشحة لعملية التخصيصية غير صالحة للبيع فى أغلب الأحيان . وفى هذه الحالات ، يجب أن تبذل الحكومات والجهات المانحة للمساعدات جهودا أكبر لوضع السياسة والمتطلبات التنظيمية اللازمة لنجاح عملية التخصيصية وترتيبها بتسلسل سليم ، وتحديد الوسائل الملائمة من بين كافة أساليب التخصيصية المتاحة . فحيثما تسود عوامل ضعف رئيسية ، على سبيل المثال ، قد يكون من الصعب طرح إصدارات عامة للأسهم على المدى القصير . وعلى الرغم من احتمال التغلب على عوامل الضعف هذه على المدى المتوسط ، أو الطويل ، فإن عقود الادارة وعمليات التأجير وبيع الأصول قد تكون وسائل أنسب للتخصيصية . وقد يكون لإلغاء احتكارات المؤسسات العامة وإدخال قوى تنافسية أكبر فى الأسواق نفس فعالية التغييرات فى الملكية فى تحسين الكفاءة العامة .

ثانيا ، لا يمكن تحقيق تحسينات حقيقية فى الكفاءة إلا إذا كانت عملية التخصيصية واضحة . وربما تكون بعض البلاد قد ضحت بالوضوح فى سبيل سرعة التنفيذ ، وبذلك زادت من احتمال حدوث مخالفات وفساد وتواطؤ أو مجرد إبرام صفقات تجارية سيئة . ذلك أن بيع المؤسسات العامة لأطراف تفتقر إلى التجربة والقدرة الإدارية والخبرة الفنية يلغى المنافع المقصودة من تحسين

الإدارة . ( غير أنه إذا فشلت الشركة التى تدار إدارة سيئة فإن ذلك سيكون مبعث أسف اجتماعى ، ولكنه سيكون خسارة خاصة لا عامة ) . وبالمثل ، أدى منح مزايا خاصة للمالك الخاص الجديد فى بعض الحالات المعززة بالوثائق إلى دعم ضمنى للمؤسسات المخصصة حديثا . وتجادل الحكومات بأن المزايا الخاصة لازمة لإقناع المستثمرين المحتملين بجدوى التخصيصية وتحقيق نجاح سريع يوفر دعاية طيبة للبرنامج . ومن جهة أخرى ، يصرّ المشترون على دفع ثمن منخفض أو فى الأغلب الحصول على حماية للمؤسسة الجديدة ، على أساس أن المخاطر كبيرة وأن حالة الأصول التى يشترونها سيئة جدا . والواقع أن بعض المزايا قد تكون لازمة لجذب مشترين معينين وتحقيق آثار لاحقة محتملة . ويجب أيضا التسليم بأن للعوامل النفسية غير الملموسة أهمية عظيمة ، غير أن ذلك قد يخلق على المدى الطويل مصادر جديدة لعدم الكفاءة والتشوهات فى الاقتصادى وقد يضع سوابق خطيرة بالنسبة لعمليات التخصيصية فى المستقبل .

النقطة الرئيسية اذن هى انه من الضرورى التأكد من أن التخصيصية لا تنفذ على حساب تحرير الاقتصاد ، أى أن تصبح التغييرات فى الملكية هى الغاية والهدف الوحيد للعملية . اذ يمكن ان يؤدى ذلك الى استغلال مجموعة من اصحاب الملكية الخاصة لوضعهم ، وللنفوذ السياسى الذى يترتب على هذا الوضع ، لمنع أى منافسة اخرى لهم . ويحاول البنك فى عملياته معالجة هذه القضية بالدعوة الى التزام الحكومات بعدم تقديم أى دعم أو مزايا أو ضمانات قروض لأى شركات مخصصة . وفى بعض الحالات المتطرفة ، يعاد النظير فى المزايا الخاصة التى منحت ضمن عمليات تخصيصية سابقة ، وتعدل اذ يزداد تعرض الشركات المخصصة تدريجيا لقدر أكبر من المنافسة فى الأسواق . وقد شكلت لجنة فى احدى الدول لضمان بقاء اتفاقيات التخصيصية التى تبرم فى المستقبل داخل اطار قانون الاستثمار الحر . ويبدو واضحا انه يجب وضع مزيد من هذه الضمانات اذ أريد تحقيق تحسينات حقيقية فى الكفاءة نتيجة عمليات التخصيصية فى المستقبل .

الدرس الثالث هو أنه يجب بذل جهود أكبر لتعزيز قدرات الدول على إدارة عمليات التخصيصية بفعالية ، ذلك أنه لا يمكن تجاهل مدى تعقد مثل هذه الاصلاحات : يجب اختيار المؤسسات الصالحة للتخصيصية ، وقد يتعين اتخاذ إجراءات لإعادة تنظيم الهياكل ، ويتعين اختيار أساليب بيع صالحة للتنفيذ ، ويجب

تحديد شركاء من القطاع الخاص ، ويجب عقد صفقات معقدة ، ويجب إجراء عمليات تقييم لاحق لعملية التخصيصية ، وقد يتعين إنشاء وكالات تنظيمية جديدة . ويجب تطوير القدرة المؤسسية لتنفيذ كل خطوة من هذه الخطوات بفعالية ، ويتطلب ذلك تطوير الخبرة المحلية فى مجالات مثل القانون والمالية والمحاسبة والأنشطة المصرفية الاستثمارية وتدريب النظراء المحليين على أساليب التخصيصية وتعزيز الجهاز الحكومى بمساعدة فنية تمولها الجهات المانحة ووضع ترتيبات مؤسسية مثلى لإعداد وتنفيذ برامج التخصيصية .

رابعا ، من بين المشاكل الرئيسية التى ظهرت حتى الآن الافتقار إلى أى تقييم منتظم للأداء الاقتصادى للمؤسسات المخصصة بعد بيعها . ( تتوفر أدلة متفرقة وإن كانت متزايدة على أن عمليات عديدة للتخصيصية - فى جامايكا وبنما والنيجر وتايلاند ودول أخرى - أسفرت عن تحسن الأداء المالى ) . وهذا يجعل من الصعوبة بمكان تقييم أثر التخصيصية على الكفاءة العامة وفائدتها كأداة لإصلاح المؤسسات العامة . وفى محاولة لسد هذه الثغرة الهامة فى المعلومات ، تتضمن عمليات الاقراض المقدم من البنك إجراء دراسات متابعة عن التخصيصية . ففى توغو والنيجر على سبيل المثال ، تعد الحكومة دراسات تقييمية عن خبرة واستراتيجيات التخصيصية للاستفادة منها فى إبرام اتفاقيات التخصيصية فى المستقبل . وسيتعين تنفيذ برامج أخرى مشابهة لتقييم المنافع الصافية التى تعود على المجتمع من التخصيصية . كما يعد الجهاز المركزى للسياسة والتخطيط والبحوث التابع للبنك دراسة مقارنة رسمية عن أداء الشركات المخصصة بعد تنفيذ تخصيصية الملكية ، وذلك لتقييم النتائج المالية وتلك المتعلقة بالكفاءة .

## رابعا : الخلاصـة

يخلص عادة محللو الفروق فى أداء الشركات العامة والخاصة المتماثلة فى انتاجيتها إلى أن الشركات المملوكة للقطاع الخاص تتفوق فى الأداء على المؤسسات العامة عندما ( وهذان شرطان بالغا الأهمية ) تستجيبان لنفس مجموعة مؤشرات التسعير وعندما تعملان فى أسواق تنافسية خالية من أوجه التشوه . واستنادا إلى هذا التحليل ، وإلى تجارب البنك والدول المقترضة فى مجال تنفيذ التخصيصية حتى تاريخه ، يمكن استخلاص النتائج التالية :

* سيتحسن أداء المؤسسات العامة والخاصة عن طريق وضعها فى بيئة تنافسية .

* حيثما لا تتوفر المنافسة لا يمكن افتراض تفوق أداء المؤسسات الخاصة ، وحيثما تتوفر المنافسة يمكن أن نفترض مثل هذا الافتراض .

* لم تثبت الحكومات ، خاصة فى الدول النامية ، قدرتها على تنظيم المؤسسات العامة الاحتكارية ، بل أنها أقل قدرة على تنظيم المؤسسات الخاصة الاحتكارية .

* يمكن أن يؤدى تنفيذ التخصيصية فى بيئات غير تنافسية إلى خلق مشاكل تزيد على المشاكل التى ستحلها التخصيصية .

خلاصة القول أنه لم يثبت بعد أن التخصيصية ، أو تغيير الملكية ، ستحقق بمفردها تحسينات فى الكفاءة[٢٨] ، ذلك أن لتشجيع القوى التنافسية أهمية مماثلة إن لم تكن أكبر . وفى غياب القوى التنافسية فى الأسواق ، قد لا تحقق « استجابة

---

(٢٨) لا يعنى هذا على الإطلاق أنه يمكن أو يجب على الحكومات أن تواصل بلا اكتراث سياساتها السابقة المساندة للمؤسسات العامة ، وإنما يعنى أنه يتعين عليها أن تبذل جهودا شاقة لمعالجة أوجه القصور على مستوى الاقتصاد الكلى ، وبحث تنفيذ أقل خيارات إصلاح المؤسسات العامة استساغة وهو إغلاق وتصفية المؤسسات الفاشلة . ذلك أن الخيار فى بعض الدول وبعض القطاعات ليس بين مؤسسة عامة غير متسمة بالكفاءة ومؤسسة خاصة متسمة بالكفاءة ، وإنما بين وجود مؤسسة عامة غير متسمة بالكفاءة وعدم وجودها على الإطلاق .

عرض » كافية أو ملائمة من جانب القطاع الخاص ، وقد تتعرض للخطر سلامة وأداء المؤسسات المخصصة . والمشكلة بطبيعة الحالة هى أن خلق أسواق تنافسية قضية أعقد كثيرا وتحتاج إلى وقت أطول مما يحتاجه مجرد تغيير المالك ، وهى تتطلب مجموعة من التغييرات القانونية والمؤسسية وتغيير السياسات ، وكلها تستدعى تنفيذا على مراحل وخطوات متسلسلة ، وكلها صعبة التنفيذ .

مرة أخرى يتضح أن « الحل السريع » أمر غير محتمل التحقيق ومحفوف بقيود كثيرة . ولذلك يتعين على الحكومات ووكالات المساعدات مواصلة الكفاح من أجل تنفيذ مجموعة الاجراءات الصعبة كلها ، وهى تحديد مجموعة الاصلاحات الملائمة التى تؤدى إلى تغيير السياسات الماكرو اقتصادية والتحرير الشامل للاقتصاد ، وإيجاد الطريقة المثلى لترتيب تسلسل ومراحل تنفيذ الاصلاحات ، وتنفيذ التغييرات فى مواجهة مقاومة من أولئك الذين استفادوا من السياسات السابقة ، وتعديل هذه التغييرات كلما ظهرت فرص لذلك أو كلما اعترضتها عقبات . هذه هى حقيقة التنمية .

## REFERENCES


Aylen, Jonathan. **"Privatization in Developing Countries,"** Lloyds Bank Review, London, January, 1987.

Bovet, David. **"Financial Impacts of Public Enterprises in Sub-Saharan Africa,"** unpublished study submitted to the World Bank, August, 1985.

Choksi, Armeane M. **State Intervention in the Industrialization of Developing Countries: Selected Issues.** World Bank Staff Working Paper No. 341. Washington, D.C.,1974.

Commander, Simon and Tony Killick. **"Privatization in Developing Countries: A Survey of the Issues,** "paper presented at Conference on Privatization, Manchester University, 1987.

deChalendar, Jacques. **Introduction générale sur les relations entre l'Etat et les Entreprises Publiques en France.** Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget. Paris, 1984.

Eckert, Gerhart, and Werner Puschra. **"Public Enterprises and Development,"** Viertel Jahres Berichte (December, 1984).

Grosh, Barbara. **"Agricultural Parastatals Since Independence: How Have They Performed?"** Working Paper No. 435, Institute for Development Studies, University of Nairobi, January, 1986.

Hemming, Richard and Ali M. Mansour. **Privatization and Public Enterprise.** International Monetary Fund Working Paper. Washington, D.C., 1987.

Jones, Leroy P., with Pankaj Tandon and Ingo Vogelsang. **The Economics of Divestiture: Ex Ante Valuation and Ex Post Evaluation.** Provisional Papers in Public Economics, No. 87-4, Public Economics Department, Boston University. Boston, 1987.

Jones, Leroy P. **Public Enterprise in Less Developed Countries.** Cambridge: University Press, 1982.

Killick, Tony. **Policy Economics.** London: Heineman, 1981.

Lorch, Klaus. **The Privatization Transaction and Its Longer Term Effects: A Case Study of the Textile Industry in Bangladesh.** Working Paper of the Center for Business and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Cambridge, 1988.

Nellis, John R. **Contract Plans and Public Enterprise Performance.** Policy, Planning and Research, Working Paper No. 118. The World Bank. Washington, D.C., 1988.

Nellis, John R. **Public Enterprises in Sub-Saharan Africa.** World Bank Discussion Paper No. 1. Washington, D.C., 1986.

Shirley, Mary M. **Bank Lending for State-Owned Enterprise Sector Reform: A Review of Issues and Lessons of Experience.** World Bank, CECPS. Washington, D.C., 1988.

Shirley, Mary M. and Elliot Berg. **Divestiture in Developing Countries.** World Bank Discussion Paper No. 11. Washington, D.C., 1987.

Shirley, Mary M. "**The Experience With Privatization,**" Finance and Development, Vol. 25, No. 3 (September, 1988).

Shirley, Mary M. **Managing State Owned Enterprises,** World Bank Staff Paper No. 577. Washington, D.C., 1983.

Short, Peter. **Appraising the Role of Public Enterprises, An International Comparison.** IMF Occasional Paper. Washington, D.C., 1983.

Song, Dae-Hae. **Economic Effects of New Korean Public Enterprise Management Policy and Its Replicability to Other Developing Countries.** Korean Development Institute. Seoul, 1988.

Susungi, N. N. **The Caveats on Privatization as an Instrument of Structural Adjustment in Africa.** African Development Bank Research Paper. Abidjan, 1988.

Svejnar, Jan and Moncer Heriga. **Public vs. Private Ownership, Export Orientation and Enterprise Productivity in a Developing** University of Pittsburgh, Working Paper No. 217. Pittsburgh, 1987.

Van de Walle, Nicolas. "**Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues.**" Unpublished Paper, Washington, D.C., 1988.

Vernon, Raymond. **Economic Aspects of Privatization Program:** The Economic Development Institute, The World Bank. Washington, D.C., 1987.

Vuylsteke, Charles, Helen Nankani and R. Candoy-Sekse. **Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises.** World Bank Technical Paper No. 88. Three Bolumes. Washington, D.C., 1988.

# تعقـيب

## سمير مقدسى(*)

أبدأ بالتنويه إلى أن هذا البحث ملىء بالمعلومات ويتناول مبررات التخصيصية فضلا عن القيود التى تواجه هذه العملية ، ويلقى الضوء على خبرة البنك الدولى فى هذا المجال . وقد كنت أود أن أبحث بتعمق عددا من القضايا الرئيسية التى تثيرها الورقة ، غير أن قيود الوقت لن تسمح لى إلا بإثارة عدد من المسائل وأن أقدم بعض التعليقات الموجزة بصدد بعض النقاط الرئيسية التى تتضمنها الوثيقة آملا أن أقدم إطارا أوليا للمناقشة التى تستحقها .

اسمحوا لى أولا أن ألخص بإيجاز ما أعتقد أنها الاستنتاجات الرئيسية لهذا البحث :

(١) أن المؤسسات العامة التى تلعب دورا مهما فى اقتصاد الكثير من الدول النامية ظهرت فى البداية كمؤسسات موروثة من فترة الاستعمار ، وقد أضيفت مؤسسات عامة جديدة لأسباب ايديولوجية وعملية . فقد كان واضحا أن هناك عدم قبول للاستثمار الأجنبى المباشر فى هذه الدول .

(٢) كان الأداء المالى للمؤسسات العامة سيئا بصفة عامة لعدة أسباب منها القيود المفروضة من جانب الحكومات على الإدارة السليمة لهذه المؤسسات وأيضا الاختلالات الاقتصادية الكلية الناتجة عن اتباع سياسات غير ملائمة . غير أن الشرعية المالية لا تمثل مقياسا كاملا للأداء لأن قضايا الأسعار الاحتكارية والأهداف غير التجارية يجب أن تظل دائما ماثلة تحت الأنظار ( كانت الخسائر المالية للمؤسسات العامة المشكلة الرئيسية التى تواجه الدول المعنية ) . ولأن الخسائر المالية كانت مستمرة والأهداف غير التجارية لم تتحقق ، فإن أداء المؤسسات العامة يمكن اعتباره سيئا . ويتضح هذا الأمر فى عدد متزايد من الدول .

---

( * ) أستاذ اقتصاد ومدير معهد العلوم المالية والمصرفية ، الجامعة الأمريكية فى بيروت .

(٣) هناك كذلك قضية الكفاءة التى تعد من القضايا المهمة أيضا . فلم يكن أداء المؤسسات العامة يتصف عموما بالكفاءة ، ولو أنه يجب الأخذ فى الحسبان أن الكفاءة ترتبط بهيكل السوق وليس بالملكية . وبينما تظهر هناك علاقة وثيقة بين المؤسسات الخاصة والكفاءة ، فإن البعض يرى عكس ذلك ، إذ يقول أنه لو زودت المؤسسات العامة بالمجموعة الضرورية من الأهداف والإدارة السليمة ، فإن التخصيصية لن تصبح ضرورية . أما من ناحية العملية ، فقد كان سجل المؤسسات العامة سيئا للغاية .

(٤) شجع البنك الدولى التخصيصية على أمل النهوض بالكفاءة والانتاجية ، وحاول أن يشجع على قيام بيئة تنافسية وإزالة الاختلالات الاقتصادية الكلية من أجل كفالة نجاح المؤسسات المحولة للقطاع الخاص . وغالبا ما تدعو الحاجة إلى إعادة هيكلة المؤسسات العامة قبل تحويلها للقطاع الخاص ( إعادة هيكلة مالية وغير مالية ) .

(٥) من الصعب تقييم خبرة ما بعد التخصيصية بسبب الافتقار إلى البيانات الضرورية . وبالرغم من تحقيق تقدم فى بعض الدول ، فإن عملية التخصيصية كانت بطيئة ولم ترق إلى مستوى التطلعات . ويشمل ذلك المعايير الخاصة ببيع المؤسسات العامة ، وتركيز الثروة فى أيدى القطاع الخاص ، ومحدودية الأسواق الرأسمالية ، وانعدام الشفافية فى عقد صفقات معينة .

(٦) التخصيصية لا تعد بالضرورة العلاج المثالى لجميع الدول . فمن الاعتبارات الأولية فى هذا الصدد وجود الشروط المسبقة الضرورية ، مثل المنافسة السوقية ، والتحرير الاقتصادى ، وتعزيز الكفاءة الادارية ، وكلها شروط لازمة لإنجاح التخصيصية . والواقع أن المؤلف يلاحظ فى نهاية البحث أن إنشاء الأسواق التنافسية يمثل قضية معقدة ليس من السهل حلها .

بعد هذا الموجز وآمل أن يكون دقيقا بوجه عام ، أود أن أوجه للمؤلف ثلاث مجموعات من الاستفسارات أو النقاط التى أعتقد أنها بحاجة إلى مزيد من التحليل والتفصيل . وهى تتعلق بما يلى :

(١) الإطار الاقتصادى الكلى للتخصيصية .
(٢) دور القطاع الخاص والقطاع العام .
(٣) خبرة البنك الدولى .

( أ ) تركز الورقة أساسا على جوانب الأداء المالى والكفاءة فى المؤسسات العامة ، ولكنها لم تتناول ، أو أنها تناولت بصفة هامشية ، العلاقة بين الجوانب الاقتصادية الجزئية والكلية للتخصيصية . فهذه مسألة مهمة وتحتاج إلى التحليل ، ذلك أن السياسة الاقتصادية الكلية تتخذ فى إطار اجتماعى وسياسى معين . وهى ترتبط غالبا ، وخصوصا فى الدول النامية ، بقضايا الانصاف وتوزيع الدخل والتى ربما كانت دوافع مهمة وراء إنشاء المؤسسات العامة . فما هو أثر التخصيصية على الانصاف وتوزيع العدل وكيف يمكن للحكومات المعنية أن تتناول هاتين المسألتين ؟

وبشكل أعم ، ما هى الآثار العامة للتخصيصية على الأداء الاقتصادى الكلى الشامل ؟ هل ستساعد التخصيصية أو تعوق السلطات الوطنية فى سعيها لتحقيق أهداف اقتصادية كلية ؟ ثم افتراض ضمنى فى الورقة بأن التخصيصية ستساعد فى تحقيق تلك الأهداف . وإذا كان الأمر كذلك ، ينبغى توضيح الشروط اللازمة . فمسألة التخصيصية لا يمكن أن ينظر إليها إلا فى إطار الأداء الاقتصادى الكلى الشامل فى البلد المعنى .

( ب ) يقول الباحث أن التخصيصية ستسمح للمؤسسات العامة بأن تصبح أكثر كفاءة وإنتاجية ، وهو ما يحدث فى أغلب الأحوال . ولكن أين تقيم الخط الفاصل بين القطاع العام والقطاع الخاص ؟ هل يمكن القول ، على سبيل المثال ، أن كل المؤسسات العامة التى تدر دخلا مرشحة لتحويلها إلى القطاع الخاص على أساس الافتراض بأن القطاع الخاص أكثر كفاءة من القطاع العام ؟ إن أحد الشروط المسبقة المطروحة فى هذا الصدد ضرورة وجود بيئة تنافسية . فهل المؤسسات التى تحتكرها القلة تندرج تحت عملية التخصيصية ؟ وماذا عن الحالات التى تكون الملكية فيها ملكية عامة مع تكليف القطاع الخاص بالإدارة من خلال عقود التأجير أو عقود الإدارة ؟ يقول المؤلف أن التخصيصية ليست العلاج المثالى لجميع الدول ، ربما لأن المنافسة فى الأسواق ، ضمن معايير أخرى ، ليست مضمونة . فهل يمكنه أن يعطى تفصيلات عن هذه النقطة بالعلاقة إلى مجال كل من القطاعين العام والخاص ؟

( ج ) أخيرا ، أود أن أشير إلى خبرة البنك الدولى . وبالرغم من حدوث تقدم فى عدد من الدول . فإن خبرة البنك الدولى تشير إلى حدوث تباطؤ نسبى فى عملية التخصيصية . فهل كان ذلك كله راجعا إلى انعدام الشروط المسبقة

الضرورية ؟ أو هل كانت هناك أسباب أخرى اعترضت مسيرة هذه العملية ، وما هى تلك الأسباب ؟ هل تلقى خبرة البنك الدولى الضوء على هذا السؤال ؟

علاوة على ذلك ، إذا كان صحيحا أن الدوافع وراء ظهور المؤسسات العامة كانت أيضا دوافع اجتماعية وسياسية وليس مجرد دوافع اقتصادية ، فهذا يعنى ضرورة حدوث تغيّر فى النظرة الاجتماعية والسياسية فى البلدان المعنية لكفالة انجاح التخصيصية على المدى البعد . بعبارة أخرى ، فإن من بين الشروط المسبقة للنجاح التى يعددها المؤلف ( إعادة الهيكلة وتعزيز القدرة الادارية ... الخ ) كان يجب الاشارة إلى إحداث تغيير فى البيئة السياسية . فهل أكدت خبرة البنك الدول ذلك . ؟

ان البحث يشير إلى صعوبة تقييم خبرة ما بعد التخصيصية بسبب الافتقار إلى البيانات . والواقع أن هذه الخبرة ستكون مفيدة للغاية لكل المعينين بالأثر المترتب على عملية التخصيصية . وأود أن أسأل ما إذا كانت هناك دراسات من جانب البنك الدولى فى الوقت الحاضر أو مستقبلا .

- ٤ -

# الآثار المالية للتخصيصية مع الإشارة إلى البلاد العربية

## بيتر هيلر وكريستيان شيلر(*)

## أولا - مقدمـــــة :

من أهم الدوافع التى تحدو بالحكومات إلى التفكير فى برامج التخصيصية هو الاعتقاد السائد بأنها قد تفيد ماليات الحكومة . غير أنه لا ينبغى أخذ هذا الاعتقاد بالطبع بصفته المطلقة ، إذ أن تأثيرات تخصيصية القطاع العام على المالية الحكومية تتوقف على عدد من العوامل ، مثل طبيعة وحجم التفاعلات المالية بين الحكومة وقطاع المنشآت العامة ، وأثر التخصيصية على الأداء المالى للمؤسسات المعنية ، ثم الأهم من هذا وذاك ، هو القرارات ذات العلاقة التى تتخذها الحكومة على مستوى السياسة العامة ، خاصة تلك التى تؤدى إلى زيادة تعرض المنشأة لتيارات وضغوط المنافسة . كما يشكل المنظور الزمنى بعدا هاما من أبعاد التحليل هنا ، طالما أن آثار التخصيصية على ميزانية الحكومة لا تنحصر فقط فى نطاق الفترة الزمنية التى يحدث فيها البيع الفعلى للأصول ، بل تمتد أيضا إلى الفترات التالية . مثال ذلك خسارة تحويلات الأرباح فى المستقبل . ولذا فمن الضرورى عند دراسة قنوات التأثير المختلفة ألا نغفل البعد الزمنى .

---

( * ) بيتر هيلر - رئيس قسم تحليل الانفاق الحكومى وكريستيان شيلر - اقتصادى ، دائرة الشؤون المالية العامة ، صندوق النقد الدولى .

استفاد الكاتبان من تعليقات « اى . بيرج - E. Berg ، و ر . هيمينج - R. Hemming » و « على منصور - A. Mansoor وعبد الستار وناس - A. Ouanes » وغيرهم من الزملاء فى الصندوق ، لكن الكاتبين مسؤولان وحدهما عن وجهات النظر الواردة فى هذا البحث ، ولا ينبغى تفسير أى وجهات نظر وردت هنا على أنها وجهات النظر الرسمية للصندوق .

ويتضمن هذا البحث استعراضا للأفكار الحالية حول التأثير المالى للتخصيصية ، مع الربط بتطورات التخصيصية واحتمالاتها المستقبلية فى البلاد العربية . ويستعرض القسم الثانى باختصار المنطق الاقتصادى وراء التخصيصية ، بينما يدرس القسم الثالث العوامل المؤثرة على التأثير المالى للتخصيصية ، أما القسم الرابع فيراجع العوامل الكامنة وراء مبادرات التخصيصية التى شهدها عدد من البلاد العربية مؤخرا . وأخيرا ، يقدم القسم الخامس تقييما نوعيا للآثار المالية التى يحتمل أن تنجم عن هذه المبادرات ، بالإضافة إلى بعض الملاحظات الاختتامية .

## ثانيا - المنطق الاقتصادى وراء التخصيصية

من المناسب أن نقوم باستعراض بعض الحجج المؤيدة للتخصيصية[1] قبل تقييم التأثير المالى لها . وأهم حجة هنا هى التى تستند على النظر إلى التخصيصية باعتبارها سبيلا لعلاج ضعف الكفاءة الاقتصادية المرتبطة بالملكية العامة للمنشآت . فهناك مصدران للمكاسب التى يحتمل تحققها فى مجال الكفاءة الاقتصادية : المصدر الأول هو المكاسب التى يمكن أن تتحقق بسبب رفع الكفاءة الانتاجية ، بمعنى أن يتمكن المشروع من إنتاج نفس المستوى المعين من الناتج ولكن باستخدام قدر أقل من مستلزمات الانتاج ، أى بتكلفة أقل . والمصدر الثانى هو رفع كفاءة توزيع الموارد ، وينطوى ذلك على تحسن خصائص السلع والخدمات المنتجة من حيث الكم والكيف فى نظر المستهلك مما يرفع من قيمتها فى السوق ، بمعنى أن يغدو المستهلك مستعدا لشرائها بأسعار أعلى .

وهناك عدد من الحجج التى تقدم للتدليل على علاقة السبب والنتيجة المحتملة بين التخصيصية والحد من مظاهر ضعف الكفاءة الانتاجية الناتجة عن الملكية والادارة العامة . فأولا : يمكن أن تؤدى التخصيصية إلى تحسين نوعية اتخاذ القرار الادارى عن طريق خفض درجة التدخل السياسى العالية فى عمليات المنشآت العامة . إذ أن الساسة فى الكثير من البلاد يؤثرون على أهداف المنشآت العامة . وقد تطغى الأهداف الماكرو اقتصادية أو الاجتماعية على الأهداف ذات الطبيعة التجارية ( مثال ذلك محاولة التركيز على مناطق جغرافية معينة أو إنشاء

(١) يقتبس هذا القسم إلى حد كبير من المادة التى وردت فى : « هيمنج ومنصور - Hemming and Mansoor » .

وظائف جديدة أو إعادة توزيع الدخل ) . ويؤدى الحد من التدخل السياسى إلى إعفاء المدراء من ضرورة الحرص على ممالأة رغبات الساسة ، مما قد يقود بالتالى إلى تحسين أداء المشروع . ولا تتعارض التخصيصية بالضرورة مع السعى لتحقيق بعض الأهداف غير التجارية ، لكن ما يتطلبه الأمر فى هذه الحالة هو أن تقدم الحكومة دعوما مباشرة لتغطية التكاليف الاضافية اللازمة لتحمل عبء مثل هذه الأهداف .

ثانيا : تؤدى التخصيصية إلى نقل المدراء من موقع المسؤولية أمام البيروقراطية إلى موضع المسؤولية المباشرة أمام حملة الأسهم ، وهم فئة تسعى لتحقيق الربح ، وينطوى ذلك على شحذ حوافز الكفاءة . وتشير نظريات حقوق الملكية والاختيار العام إلى أن نظام الحوافز المعمول به فى قطاع المنشآت العامة لا يشجع على كفاءة الانتاج . ويقال ضمن الحجج المطروحة فى هذا الصدد أن مدراء المنشآت العامة يدركون أن السبيل الأمثل لتحقيق مصالحهم قد لا يكون هو العمل على رفع الكفاءة ، بل محاولة تكوين محالفات مع البيروقراطية فى الوزارات المشرفة سعيا لمزيد من المنافع المادية والسلطة والنفوذ ، وهكذا تتضخم الميزانيات ، ويصير اقتناص أكبر ما يمكن من مخصصات الميزانية غاية فى حد ذاته ، بدلا من أن تكون المخصصات مجرد وسيلة لتحقيق الأهداف التجارية .

ثالثا : قد تؤدى التخصيصية إلى فرض انضباط الأسواق المالية الخاصة على المنشآت وبالتالى تحفيزها على العمل على مستوى أرفع من الكفاءة . ذلك أن المنشآت التى تحميها مظلة القطاع العام قد لا تتورع حاليا عن الاستمرار فى تحقيق الخسائر وهى فى مأمن من مغبة الافلاس ، إذ تتقدم الحكومة فى العادة لنجدة المنشآت العامة التى تواجه المشاكل المالية ، إما عن طريق الدعم المالى المباشر أو عن طريق إعطاء ضمانات ائتمانية . ويسمح ذلك للمشروع بالمضى قدما فى عملياته رغم المشاكل المالية . وبالإضافة إلى ذلك ، فنظرا لأن انضباط القطاع الخاص مفقود فى القطاع العام ، فقد تتمكن النقابات العمالية من الضغط من أجل الحصول على رواتب أعلى مما تبرره إنتاجية العمل .

غير أن مظاهر تحسن مستوى الكفاءة العامة نتيجة للتخصيصية لا ينطوى تلقائيا وبالضرورة على تحسن مستوى كفاءة توزيع الموارد ، إذ تتوقف الثانية بدرجة أكبر على هيكل السوق الذى تعمل فيه المؤسسة بأكثر مما تتوقف على

نوع الملكية . ولا يمكن زيادة كفاءة توزيع الموارد إلا حين تكون التخصيصية مصحوبة بزيادة تعريض المنشأة لضغوط المنافسة ، مما يحفز على رفع كفاءة توزيع الموارد وتحسين الأداء المالى . وهكذا فحين تكون المنشآت العامة معرضة بالفعل لضغوط البيئة التنافسية ، سواء كان ذلك محليا أم دوليا ، فلن تضيف التخصيصية إلا قليلا إلى الحوافز الموجودة التى تدفع المشروع إلى البحث عن فرص تحسين كفاءة توزيع موارده .

غير أنه يجدر بالذكر أن التخصيصية قد تؤدى فى بعض الحالات إلى خسارة فى كفاءة توزيع الموارد . ففى عدد من الحالات التى شوهدت مؤخرا ، عمدت الحكومة إلى تقييد فعالية البيئة التنافسية بالنسبة للمؤسسات العامة بغرض رفع قيمتها المستقبلية فى نظر القطاع الخاص .

لكن الحالة التى يحق لنا فيها أن نتوقع مكاسب كبيرة فى مجال كفاءة توزيع الموارد هى حالة التخصيصية التى تؤدى إلى تعريض المنشآت العامة ذات الطابع الاحتكارى أو شبه الاحتكارى إلى ضغوط المنافسة والحد من خصائصها وقواها الاحتكارية . وهنا لا ينبغى عزو هذا التحسن فى كفاءة توزيع الموارد الى تغيير الملكية بقدر ما ينبغى عزوه إلى التغيير فى هيكل السوق التى تعمل فيها المؤسسة . وهكذا يتحدد نطاق مكاسب الكفاءة بمدى إمكانية أو وجوب إزالة الحواجز السوقية .

ومن ناحية أخرى فقد يكون السبب فى اختيار أسلوب الانتاج العام أو الملكية العامة هو إخفاق الأسواق الخاصة فى إحراز الكفاءة المطلوبة . فى مثل هذه الحالات فقد تؤدى زيادة دور الأسواق الخاصة إلى خسائر فى الكفاءة . ومثال ذلك أن مجال عمل بعض المنشآت العامة قد يكون فى قطاعات يعمل فيها قانون تزايد الغلة بحيث لا يمكن إلا لمنتج أوحد أن يستفيد بالكامل من وفورات الحجم الكبير . وهنا فقد يؤدى فتح السوق على تيارات المنافسة إلى النيل من الكفاءة . ولا مانع فى مثل هذه الحالات من التفكير فى تحويل ملكية احتكار طبيعى إلى القطاع الخاص ، بشرط أن تتوفر فى نفس الوقت درجة ما من التنظيم عن طريق اللوائح والقواعد لمنع ظهور الممارسات المضادة للمنافسة ( مثل وضع الأسعار احتكاريا ) . بيد أن التجربة قد أثبتت أن تنفيذ مثل هذه الأنظمة هو أمر صعب ، كما أن قدرة البلاد النامية بالذات على وضع التنظيمات الفعالة والسليمة فى هذا

المجال غالبا ما تكون محدودة جدا[٢] . وقد يتمخض ضعف أو سوء تنظيم الاحتكارات العامة أو الخاصة عن تكاليف عالية من حيث كفاءة توزيع الموارد ( مثل الأرباح الاحتكارية ، أو المبالغة فى الاستثمار ، أو ضعف الكفاءة الانتاجية الداخلية ) .

والخلاصة أنه يجب النظر إلى التخصيصية على أنها واحد من ردود الفعل الممكنه إزاء ظاهرة ضعف كفاءتى الانتاج وتوزيع الموارد فى قطاع المنشآت العامة . ولو افترضنا أن المنشأة العامة معرضة بالفعل لقوى المنافسة الحرة فى السوق ، فلا يتعين أن نتوقع أن تنبع مكاسب تحسين الأداء إلا من مصدر ارتفاع الكفاءة الانتاجية وحدها . ويمكن تحقيق مكاسب يعتد بها فى مجال الكفاءة إذا جرى تخصيصية احتكار عام وتعريضه لتيارات المنافسة ، مما يحث على تطوير عملية توزيع الموارد ورفع مستوى الأداء الاقتصادى . ولهذا يتطلب الأمر تنفيذ سياسات هيكلية جنبا إلى جنب مع التخصيصية من أجل الاستفادة إلى أقصى حد ممكن من مزايا التحول نحو اقتصاد أكثر انفتاحا واقترابا من سلوكيات القطاع الخاص .

غير أنه يبدو لعدد من الأسباب أن مجال التخصيصية بهذا الشكل فى البلاد العربية وغيرها من البلاد النامية محدود حتى الآن . ولذا فإن الأولوية ينبغى أن تكون العمل على معالجة ضعف كفاءة المؤسسات العامة ، وذلك ، على سبيل المثال لا الحصر ، عن طريق ترشيد سياسات الأسعار والتحرر فى ميدان التجارة وتحسين نظم المساءلة وتحديد المسؤوليات .

(٢) انظر : « يارو - Yarrow,1986 »، The Economist ( ١٩٨٨ ) ، للاطلاع على بعض مناهج تنظيم الأسعار فى مثل هذه البيئة .

# ثالثا : الآثار المالية للتخصيصية
# قضايا تتعلق بالمفاهيم

### ١ ـ مقدمـــة :

ليس تقدير التأثير المالى لتخصيصية أى منشأة عامة أمرا سهلا ، إذ يتعين على المحلل وضع عدد من الافتراضات التى تتضمن قدرا كبيرا من التخمين . كما أن مثل هذا التقدير لن يتوقف على آثار عملية البيع الفعلى للمؤسسة إلى القطاع الخاص فحسب ، بل وأيضا وبنفس القدر غالبا على قرارات السياسة العامة الأخرى التى تتخذها الحكومة . وتزداد صعوبة وتعقيد عملية محاولة قياس آثار التخصيصية حين يتناول برنامج التخصيصية عددا من المشاريع فى قطاعات مختلفة . ويحاول هذا القسم تعريف عدد من العوامل التى تحدد التأثير المالى الناجم عن تخصيصية مؤسسة عامة .

ومن أجل تنظيم خطوات التحليل ، سننظر إلى « التأثير المالى » من زاويتين :

( أ ) صافى التغير الناجم عن التخصيصية فى تيار تدفق الدخل إلى الحكومة ، أى الفرق بين حجم وتوقيت صافى تيار الدخل الوارد إلى الحكومة من المنشأة المخصصة وبين الصافى المناظر الممكن لو ظلت المؤسسة خاضعة للملكية العامة .

( ب ) التغير فى وضع صافى ثروة الحكومة ، أى التغير فى الأصول المالية للحكومة[٣] .

ولعل أبسط حالة أساسية هى تلك التى تنطوى على تخصيصية المنشأة عن طريق بيع حصة ملكية الحكومة فيها إلى القطاع الخاص مقابل الحصول على أصول سائلة . ولنفترض فى هذه الحالة المبسطة عدم وجود ضرائب على أرباح الشركات ، وأن المنشأة العامة تحول كافة أرباحها إلى الحكومة ، وأنها لا تتلقى أى تحويلات من الحكومة ، وأن كل أطراف صفقة البيع يتوقعون أن يظل الأداء المالى للمنشأة المباعة كما هو دون تغيير بعد التخصيص ( انظر الجدول رقم ١ ) . سنفترض أيضا أن المعلومات الخاصة بالأسعار والأسواق متوفرة بالكامل

(٣) هذان الوجهان يرتبطان بالطبع بعلاقات متبادلة ، لأن وضع صافى ثروة الحكومة يطابق القيمة الحاضرة لصافى تيار دخل الحكومة .

لكل الأطراف المعنية . فى مثل هذه الحالة يجب أن يكون ثمن البيع الذى تحصل عليه الحكومة مساوية للقيمة الحاضرة لتيار تحويلات الأرباح المتوقعة التى كان يمكن للحكومة أن تحصل عليها لو بقى المشروع داخل القطاع العام .

والمعنى الفعلى لذلك فى حالتنا المفترضة المبسطة أن بيع المنشأة لا يؤدى إلا إلى تحسين وضع السيولة لدى الحكومة ، ولكن دون تغيير وضع الثروة لديها . ذلك أن الحكومة ببساطة تستبدل أصلا سائلا بأصل مادى ، لكن كليهما متعادلان من حيث القيمة ،-بمعنى آخر فإن الحكومة بعملية البيع تزيد الوارد من دخلها الجارى على حساب دخلها فى المستقبل . وبافتراض عدم وجود تغير فى سياسات الحكومة الأخرى المتعلقة بالإيرادات والنفقات ، يمكن للسلطات أن تقوم باستثمار عوائد البيع فى أصل مالى يمكن أن يغل إليها عائدا مساويا للعائد الذى كان يمكن أن تحصل عليه الحكومة لو لم تبع المنشأة[٤] . ومعنى ذلك أن الوضع المالى للحكومة لم يتغير إلا فيما يتعلق بتركيب الأصول من حيث توزيعهما بين أصول عينية تتمثل فى ملكية المؤسسة العامة وبين أصول سائلة تتمثل فى حصيلة البيع . فى مثل هذه الحالة يكون التأثير المالى لعملية التخصيصية فى حد ذاتها صفرا .

وينطوى هذا التحليل المبسط ( انظر الجدول اللاحق ) على عدد من الافتراضات الهامة ، التى تتطلب مزيدا من التحليل . وعلى وجه التحديد :

( ١ ) ما هى العوامل التى تحدد ثمن بيع المنشأة ؟ هل يزيد هذا الثمن أم يقل عن القيمة الحاضرة لتيار الأرباح بعد الضرائب ، الذى كان يمكن أن يرد إلى الحكومة لو لم تجر عملية التخصيصية ؟

( ٢ ) ما هى العلاقة المالية بين المنشأة العامة وبين الحكومة ؟ كيف يمكن أن تتغير هذه العلاقة بفعل التخصيصية ؟ وتتطلب الإجابة تحليل العلاقة المالية إلى عنصريها الأساسيين : تيار تدفق المدفوعات من المنشأة المعنية إلى الحكومة ، مثل ما تدفعه من ضرائب وما تحوله من أرباح ، ثم التيار العكسى لتدفق موارد الحكومة إلى المنشأة ، فى شكل دعوم تشغيل أو تحويلات رأسمال أو صافى إقراض مثلا . ثم تجرى دراسة وتحليل تأثير تخصيصية المنشأة على هذين العنصرين .

( ٣ ) عند حدوث أى تغيير فى ملكية المنشأة ، ما هى التغييرات المصاحبة لذلك فى سياسة الحكومة إزاء المنشأة ؟ هل هى تغيرات فى الإطار التنظيمى الذى

---

(٤) من ناحية أخرى ، يمكن استخدام حصيلة البيع لخفض القروض القائمة ، وهو ما يحقق نفس النتيجة .

يحدد مدى تعرض المنشأة للمنافسة المحلية أو الدولية ؟ هل هى تغيرات فى الاستقلال الذاتى للمنشأة من حيث اتخاذ القرار فيما يتعلق بتكوين الناتج ومستويات العمالة وسياسة الأسعار ؟

( ٤ ) ما هى الآثار التى يمكن أن تتمخض عن التخصيصية على كفاءة أداء المنشأة وربحيتها ، بمعزل عن التغيرات فى سياسة الحكومة ؟

( ٥ ) كيف تستخدم عوائد المبيعات ؟ هل تستخدم لخفض صافى احتياجات الحكومة للقروض ؟ هل تنفق أو تستخدم لخفض معدلات الضرائب ؟

( ٦ ) ما هى آثار برنامج التخصيصية على سوق رأس المال المحلية ؟ هل يعد الاستثمار الأجنبى مقبولا من الناحية السياسية ؟

( ٧ ) هل تختلف النتائج بالنسبة لمنشأة تحقق الخسائر بشكل مزمن ؟

وسنحاول فى الفقرات التالية تناول متضمنات هذه المسائل على التحليل .

## الافتراضات التى تستند عليها الحالة المبسطة

**الحالة المبسطة :**

١ ـ منشأة عامة تحقق الربح .
٢ ـ ثمن بيع المنشأة العامة يعكس القيمة السوقية الكاملة للأصول .
٣ ـ هناك اتفاق بين الحكومة والمشترين من القطاع الخاص على تدفقات الربح المتوقع بعد التخصيصية .
٤ ـ لا توجد ضرائب على دخل الشركات .
٥ ـ وجود تحويل كامل لأرباح المنشأة العامة إلى الحكومة .
٦ ـ لا توجد تحويلات من الحكومة إلى المنشأة .
٧ ـ لا يوجد تغير فى الأداء المالى للمنشأة بعد التخصيصية .
٨ ـ لا يوجد تغير فى سياسات الايرادات أو النفقات الأخرى .
٩ ـ تتوفر المعلومات كاملة عن الأسعار والأسواق لكافة أطراف الصفقة .

٢ - تحديد ثمن بيع المنشأة العامة :

إن حصيلة بيع المنشأة هى العامل الرئيسى الذى يحدد التأثير المالى للتخصيصية فى فترة حدوث تحويل الملكية . وهناك عدد من العوامل التى قد تؤثر على ثمن البيع . وسنفترض هنا ثمنا معينا لبيع المنشأة هو س ، ويرمز إلى القيمة الحاضرة لتيار التحويلات المتوقع بعد الضريبة ، الذى يمكن للحكومة أن تحصل عليه دون تخصيصية ولا ينبغى على الحكومة من حيث المبدأ أن تقبل ثمنا يقل عن س ، أو عن قيمة تصفية أصول المنشأة ، أيهما أعلى(٥) . ذلك أن أى قدر أقل يعنى أن الحكومة قد انتقلت إلى وضع أسوأ ، لأن وضع صافى ثروتها سينخفض ( بغض النظر عن مواقيت حصولها على تدفق الدخل المذكور ) . وأقصى ما قد تحاول الحكومة الحصول عليه هو ص ، الذى يمثل القيمة الحاضرة لتيار التحويلات الذى يمكن أن يتحقق نتيجة للتخصيصية . وقد يعكس التحسن فى تيار الربحية آثار الاصلاحات التى قد تدخلها الادارة الجديدة الخاصة أو تغيرات فى المحيط الاقتصادى الذى يعمل فيه المشروع نتيجة لإصلاحات السياسة الحكومية . لكن هذا التحسن من الناحية الأخرى ، قد يكون انعكاسا لإقدام الحكومة على اتخاذ إجراءات معينة بغرض تحسين القيمة السوقية للمشروع ( ربما من خلال وضع حدود على المنافسة ) . وينبغى التمييز بين هاتين الحالتين عند تقييم التأثير المالى العام .

ولا شك أن جهات القطاع الخاص المشترية للمنشأة العامة يكون لديها وجهات نظرها الخاصة عن قيمة الأصول ، بناء على توقعاتها الخاصة بالوضعية المالية الراهنة للمشروع ، واحتمالات تحسن ربحيته ، والصيغة التى تستخدمها لتحويل القيمة المستقبلة إلى قيمة حاضرة ، وتقديرها للمخاطر التجارية ، وتصوراتها حول احتمالات تحسن مناخ السياسة العامة المحيطة بالمنشأة ، والقيمة المحتملة لما تملكه المنشأة من أرض ومبان ومعدات عند التصفية . وهكذا فإن ثمن البيع الذى يستقر الأمر عليه فى النهاية سيعكس كل هذه التصورات المختلفة بالإضافة إلى عوامل أخرى ترتبط بأوضاع سوق رأس المال التى تحاول الحكومة تسويق أصول المشروع فيها .

---

(٥) يشترط ، استكمالا لصحة هذا القول ، عدم حدوث تغير مصاحب للتخصيصية فى الأنظمة الضريبية ، بحيث ينتج عنه مثلا زيادة المعدلات الضريبية على أرباح الشركة بعد تخصيصها . أما لو كان الأمر هو العكس ، أى أن هناك زيادة فى الضرائب ، فيمكن للحكومة أن تقبل تخفيض ثمن البيع بمقدار القيمة الحاضرة لتدفقات الدخل الإضافى الذى تحققه الدولة بسبب زيادة فئات الضريبة .

وقد لجأت الحكومات إلى استخدام وسائل مختلفة لبيع المنشآت العامة ، مثل طرحها للبيع بثمن محدد أو عن طريق عطاءات . لكن التجربة قد أثبتت صعوبة استخدام هذه الأساليب ، حتى فى البلاد التى تتمتع بوجود أسواق مالية متطورة . ويزداد الأمر صعوبة فى البلاد النامية ، بسبب ضحالة أسواق رأس المال ، مما يؤدى إلى الحد من إمكانيات عرض المنشآت العامة فى سوق رأس المال المحلية . لكن البديل لذلك ، وهو عرض المنشآت الوطنية العامة فى أسواق رأس المال الخارجية ، محدود أيضا بحكم المخاوف من انتشار النفوذ الاقتصادى الأجنبى ، مما يؤدى بالحكومة البائعة إلى الحرص على الحد من الحيازات الأجنبية لرأس المال الوطنى .

وهناك عدد من العوامل التى قد تعمل فى اتجاه خفض ثمن البيع حتى إلى مستوى يقل عن س ( فى حالة ما إذا كانت قيمة الأصول عند التصفية لا تزيد على س ) . ويرى البعض أنه نظرا إلى أن قدرة رجال الأعمال على تحمل المخاطر أقل من قدرة الحكومة ، فلن يكونوا مستعدين حتى لدفع س كثمن للبيع . ذلك أن تكلفة رأس المال على مشترى القطاع الخاص عادة أعلى منها على الحكومة ، ولذلك فهو يحول قيمة الأرباح المستقبلة إلى قيمة حاضرة أقل من القيمة الحاضرة التى تحتسبها الحكومة ، مما يؤدى إلى انخفاض ثمن العرض . وقد لاحظ « بوص - Bos, 1988 » أن تفاوت المعلومات المتاحة لدى جماعات المستثمرين من ناحية ولدى الحكومة من الناحية الأخرى ، قد يؤدى أيضا إلى خفض أثمان إصدارات أسهم رأس المال الجديدة . وأخيرا ، فقد تؤدى الاعتبارات السياسية أو المتطلبات القانونية بالحكومة إلى تحديد سعر الاصدار أو سعر العرض بأقل من المستوى المرغوب « خوفا من فقدان التأييد السياسى لعملية التخصيصية إن بقى عدد كبير من الأسهم دون بيع »[٦] .

ويشير هذا التحليل إلى أن هناك مخاطرة تتمثل فى أن ثمن البيع قد يكون أقل من س ، مالم يمكن رفع مستوى الربحية بالقدر الكافى لموازنة العوامل السلبية التى ناقشناها . ويؤدى البيع بأقل من س إلى خفض صافى ثروة الحكومة .

---

(٦) ( بوص - Bos, 1988 ) ، صفحة ١٤ .

### ٣ - التفاعلات المالية فى وجود وفى عدم وجود التخصيصية

تتفاعل الحكومة وقطاع المنشآت العامة ماليا من خلال عدد من الطرق والوسائل ، التى قد تختلف عن الافتراضات الواردة بالتحليل السابق . فمن ناحية ، قد تقوم الحكومة بتمويل عمليات المنشآت العامة من خلال الدعوم وتحويلات رأس المال وصافى الاقراض والمشاركة . ومن الناحية المقابلة ، قد تسهم المنشآت العامة فى إيرادات الميزانية من خلال الضرائب وحصص الأرباح ومدفوعات خدمة الدين . ويتمثل أثر التخصيصية على الميزانية خلال الفترة التالية للتخصيص فيما يحدث من تغير بتدفقات هذه المدفوعات من وإلى الميزانية ، بالإضافة إلى أى تغير فى مدفوعات أو متحصلات الفائدة نتيجة استخدام حصيلة البيع . وينبغى أيضا مراعاة الروابط المالية غير المباشرة التى لا تظهر صراحة فى الميزانية الحكومية رغم أن وزنها الكمى قد يكون هاما ، مثل مدفوعات المتأخرات وضمانات الحكومة لديون المنشأة العامة ، بالإضافة إلى آثار الخارجيات الايجابية أو السلبية على المنشآت الأخرى . وسنتحدث عن كل من هذه العناصر فى الفقرات التالية بشىء من التفصيل .

### ( أ ) الدخل من الضرائب على الشركات :

افترضت الحالة المبسطة عدم وجود ضرائب على دخل الشركات . غير أننا لو أدخلنا عنصر الضريبة على أرباح الشركات فى الحسبان ، لكان معنى ذلك أن الحكومة ستحصل على بعض الدخل من المشروع المخصص فى شكل مدفوعات ضريبية ، بدلا من الحصول على هذا الدخل دفعة واحدة كجزء متضمن فى ثمن البيع . ومن المفترض أن تكون عوائد المبيعات انعكاسا للقيمة الحاضرة لتيار الأرباح صافيا من الضريبة عقب التخصيصية . غير أنه فى حالة شيوع ظاهرة التهرب الضريبى ، أو عجز الحكومة عن التحقيق من الوضع « الحقيقى » للأرباح ، فسينتهى بها المطاف إلى الخسارة من جراء التخصيصية بسبب انخفاض سعر المبيعات بالإضافة إلى انخفاض المتحصلات الضريبية بعدئذ . وعندما يكون المشترى شركة أجنبية ، فقد ينطوى التهرب الضريبى أيضا على تسريب الأرباح إلى خارج الاقتصاد المحلى .

( ب ) تحويلات الأرباح :

من الواضح أن التخصيصية الكاملة ستؤدى إلى تحول حركة تحويلات الأرباح من ميزانية الحكومة إلى حملة الأسهم من القطاع الخاص . وإذا كانت المنشأة العامة لا تحول كل أرباحها الصافية بعد الضريبة إلى الحكومة ، بل تحول جزءا وتحتفظ بالباقى ، فالمفروض أن يستخدم هذا الباقى غير المحول لإعادة الاستثمار فى المنشأة ، مما يعنى زيادة صافى قيمتها فى المستقبل(٧) . وفى حالة تخصيصية المنشأة ، لن يتأثر ثمن بيعها ، الذى يظل يعكس القيمة الحاضرة لتيار الأرباح المتوقعة صافية من الضريبة ، وبذلك يزيد دخلها فى الحاضر ولكن على حساب مستوى الدخل فى المستقبل .

ويجدر بالملاحظة أنه لا فرق من زاوية الميزانية بين أن تحصل الحكومة على صافى دخل المنشأة العامة فى شكل تحويلات أرباح أو فى شكل مدفوعات ضريبية . أما من زاوية المنشأة ، فإن الاعفاءات الضريبية تؤدى إلى تصور أن أرباحها أكبر من حجمها الواقعى ، وربما كان من أثر ذلك إضعاف حافز العمل لاقتناص الفرص الجديدة وتحسين الكفاءة .

وتدخل معظم الحكومات فى عمليات الاقراض إلى قطاع المنشآت العامة ، مما يترتب عليه تولد مدفوعات فائدة ترد إلى ميزانية الحكومة . ويتوقف دخل الفوائد المدفوعة من قبل المنشآت العامة عل حجم المبالغ المستحقة وسعر الفائدة الذى تتقاضاه الحكومة . وأحيانا تمنح الحكومة القروض لمنشآتها العامة بشروط أسهل من تلك التى تقترض الحكومة ذاتها بها ، مما يعنى تقديم دعم للمشروع المقترض(٨) .

( ج ) التحويلات أو الدعوم الخارجية للمنشأة العامة :

ينبغى البحث فى أسباب مثل هذه التحويلات من أجل تقييم أثر التخصيصية عليها . ولو نحينا جانبا حالة المنشآت دائمة الخسائر بسبب ضعف الكفاءة ، سنجد

(٧) لا يصح هذا الافتراض فى كل الحالات . فحين تكون المنشأة العامة احتكارا خاضعا للوائح والقواعد التنظيمية ، قد يكون لديها حافز على المبالغة فى الاستثمار . وعن طريق توسيع قاعدة رأسمالها ( التى يستند عليها معدل العائد ) فقد تزيد من أرباحها المطلقة . لكن مثل هذا الاستثمار قد لا يؤدى إلى زيادة مواكبة فى صافى القيمة النهائية للمنشأة .

(٨) انظر : « واتلوورث ـ Wattleworth, 1988 » للاطلاع على دور الدعوم فى برامج الحكومة للاقراض .

أن السبب الرئيسى المعتاد وراء هذه الدعوم هو محاولة تحقيق أهداف معينة تتعلق بالسياسة العامة بغض النظر عن الأهداف التجارية للمشروع ( مثل الحفاظ على مستويات منخفضة لأسعار المواد الغذائية أو المنافع العامة ، أو مستويات معينة لحجم العمالة ، أو وضع أولويات معينة للتنمية الاقليمية ) . فإذا أدت التخصيصية إلى إلغاء مثل هذه التحويلات ، فمعنى ذلك فى الغالب الأعم هو أن الحكومة قد قررت الكف عن استخدام المنشأة لتحقيق مثل هذه الأهداف . أما إذا استمرت الحكومة فى محاولة تحقيق الأهداف المعنية من خلال وسائل أخرى وبنفس التكاليف ، فمعنى ذلك أن التخصيصية لن تؤدى إلى توفير الدعم على الحكومة . وبالمثل ، إذا كان المنتظر من المنشأة بعد تخصيصها أن تستمر فى محاولة تحقيق مثل هذه الأهداف الاجتماعية وغيرها ، فلن يتغير الوضع بالنسبة للحكومة ، حيث أنها ستستمر فى تغطية التكاليف المرتبطة بتحقيق هذه الأهداف .

( د ) كثيرا ما يجرى تمويل النفقات الاستثمارية لقطاع المؤسسات العامة عن طريق تحويلات رأس المال والاقراض من الحكومة . ويأخذ ذلك أشكالا مختلفة : فقد تعمل المنشأة كوكيل للحكومة يستثمر نيابة عنها ، سعيا فى بعض الأحيان وراء أهداف غير تجارية ، وقد تقترض الحكومة نيابة عن المنشأة ، بمعنى أن الحكومة هى التى تقترض من الخارج للاستفادة من وضعها الائتمانى الأقوى ثم تحول القرض إلى المنشأة ، وعادة ما تسدد المنشآت ديونها الحكومية ، وقد تقدم الحكومة قروضا للمنشآت التى لا تسمح لها سمعتها الائتمانية الضعيفة نسبيا بالاقتراض من المصادر التجارية . كما يشيع أسلوب الاستثمار فى أسهم رأسمال المنشآت العامة ، توسيعا لقواعد رأسمال هذه المنشآت ، وأحيانا ما تكون مثل هذه الاستثمارات شكلا مكلفا من أشكال الدعم لتغطية خسائر التشغيل .

وقد لا نتوقع من حيث المبدأ أن تؤدى التخصيصية إلى تغير جوهرى فى تحويلات رأس المال أو صافى الاقراض . فلو كانت الحكومة تتصور أن عوائد استثمارها فى المنشأة العامة كافية ، فلن يقل حافزها على مواصلة دعم المنشأة بعد تخصيصها . والفرق الوحيد هنا هو ما إذا كانت الحكومة ستختار الاستثمار بنفسها أم تقدم قروضا إلى المؤسسة المعنية بعد تخصيصها . وبالمثل ، إذا كان هدف القرض هو تحقيق أغراض غير تجارية ، فلن تؤثر التخصيصية فى سلوك الحكومة . غير أنه من الناحية العملية ، فقد تؤدى التخصيصية إلى الاقلال من تحويلات رأس المال وصافى الاقراض للمنشآت بعد تخصيصها ، على الأقل لأن

الروابط السياسية والاقتصادية بالحكومة ستقل عما كانت عليه من قبل .

وهناك مسألة أخرى قد تثور عند التخصيصية ، وهى وضع ديون المنشأة العامة إلى الحكومة . ولا شك أن مثل هذه الديون ستشكل عاملا فى تحديد ثمن البيع . وكأى استحقاق نشأ على المؤسسة ، ربما بفعل قرارات غير تجارية ، سيكون الأرجح جدا أن تضطر الحكومة إلى تحمل أى خسارة مرتبطة بذلك فى شكل سعر بيع أقل . كما لوحظ أن المنشآت العامة فى كثير من الدول تقترض مبالغ كبيرة من أسواق الائتمان المحلية والخارجية بضمانات من الحكومة . ومثل هذه الضمانات تنشىء التزامات طارئة قد تؤثر على المالية العامة فى الفترات المستقبلة ، وسيتعين إيضاح وضعيتها وقت التخصيصية . والاحتمال المرجح فى مثل هذه الحالات هو أن تتحمل الحكومة عبء هذه الضمانات .

## ٤ ـ تحسن الأداء المالى للمؤسسة :

لكى يتولد تأثير مالى إيجابى طويل الأجل ، ينبغى أن يتحقق ارتفاع فى مستوى الكفاءة الانتاجية وكفاءة توزيع الموارد . وقد أشرنا فى القسم الثانى أن رفع الكفاءة بشقيها المذكورين يمثل هدفا هاما من أهداف برامج التخصيصية ، حتى فيما يتعلق بالمنشآت الناجحة من حيث تحقيق الربح والتى لا تتلقى أى دعوم للتشغيل من الحكومة . ويمكن تحديد عدد من العوامل التى تؤدى إلى ضعف الأداء المالى للمنشآت العامة :

( أ ) ضعف أداء الادارة داخل المنشأة ، وهكذا فقد تعمل الادارة الجديدة الخاصة على إعادة تنظيم عمليات المنشأة بغرض رفع مستوى الانتاجية .

( ب ) التدخل الخارجى فى الشؤون الداخلية للمنشأة وعملياتها ( مثل التدخل فى قرارات التسعير أو العمالة أو الناتج ) .

( جـ ) افتقار المنشأة إلى الميزة النسبية بحيث لا تكون عملياتها مربحة لو تعرضت لاختبار حقيقى فى السوق .

( د ) طبيعة السوق ، مثال ذلك تحصين المنشأة ضد ضغوط المنافسة .

وإذا نظرنا فى أثر التخصيصية فى حد ذاتها ، أى دون أى إجراءات مكملة ، فى علاج هذه العوامل ، نجد أنه لن يحل على الأرجح إلا العامل الأول ، وهو الادارة الداخلية . وقد ينعكس الأثر المالى لارتفاع مستوى الادارة فى ثمن بيع

المنشأة ومستوى المتحصلات الواردة من ضريبة الشركات . وإذا كانت الحكومة تعتقد أن أرباح المنشأة ستتحسن بعد التخصيصية ، فقد تحاول الحصول على بعض هذه المكاسب عن طريق محاولة الوصول إلى ثمن للبيع أقرب إلى ص .ولو نجحت الحكومة فى مسعاها ، فمعنى ذلك أنها قد حصلت على مزية مالية فى شكل إيرادات أكبر على الأجل القصير من عوائد بيع المنشأة . هذا إلى جانب استفادة الحكومة من تزايد متحصلات ضريبة الشركات المفروضة على المنشأة المخصصة .

وعند الحديث عن الكفاءة ، ينبغى المبادرة بالقول بأن محيط السياسة الماكرو اقتصادية الذى تعمل فيه المؤسسة يمثل واحدا من أهم العوامل المحددة التى تؤثر على الكفاءة . وينطبق ذلك بالطبع على كثير من البلاد النامية ، إذ أن أحد المتطلبات الأساسية لرفع مستوى كفاءة وربحية المنشآت المخصصة فى هذه البلدان هو إجراء اصلاحات هيكلية عميقة فى محيط السياسة العامة . وفى حالة اتخاذ الحكومة لخطوات مكملة للتخصيصية ، مثل تخفيف القيود على عمليات المنشأة المخصصة ، أو زيادة تعريضها لتيارات المنافسة ، فلا ينبغى إرجاع المزايا المتحققة إلى التخصيصية فى حد ذاتها ، بل إلى زوال الرقابة أو إطلاق سراح قوى المنافسة . ولكن إذا كان بإمكان الحكومة من حيث المبدأ ، أن تتخذ الاجراءات المذكورة دون حاجة للتخصيصية ، فتحصل على المزايا الكاملة لتحسن مستوى الأداء المالى رغم بقاء الملكية العامة للمنشأة ، فمعنى ذلك أن إرجاع المزايا المذكورة للتخصيصية يغدو أمرا مضللا . وإذا كانت الحكومة مستعدة لتخفيف الرقابة والقيود ، والحد من التدخل وزيادة تعريض المنشأة للمنافسة وإجبارها على المزيد من الانضباط المالى ( عن طريق الكف عن تمويل خسائر التشغيل لديها مثلا ) ، فمن الواضح أن الحس السليم يفيد بأن على الحكومة أن تتخذ مثل هذه الاجراءات قبل عملية التخصيصية أو كجزء منها حتى تحصل على مزايا الريع المتولد من الخطوات المذكورة فى شكل ثمن بيع أعلى .

أما إذا قرنت الحكومة عملية التخصيصية بفرض قيود تجارية بغية تشجيع الطلب الداخلى على ناتج المنشأة ، فقد يلحظ المرء تحقق مستوى أعلى للربحية بعد التخصيصية ، لكن ما ينطوى عليه ذلك من مكاسب سيكون على حساب خفض كفاءة توزيع الموارد فى الاقتصاد ككل . ومن المرجح أن تنتفى الآثار المالية الايجابية الناجمة عن التخصيصية بفعل الآثار السلبية الناجمة عن انخفاض

مستويات الانتاجية والناتج فى قطاعات الاقتصاد الأخرى .

أما فى حالة المنشآت غير القادرة بطبيعتها على مواجهة السوق فى ظل المنافسة الحرة ، فلن تؤدى التخصيصية إلى علاج الموقف . فى ظل هذه الظروف لن يرتجى على الأرجح من التخصيصية أى مزية مالية يعتد بها . ذلك أن الدعوم التى كانت مطلوبة لتشغيل المنشأة العامة قبل التخصيصية ستظل ضرورية بعدها أيضا ، وإن كان إلى حد أقل . وهنا ينبغى النظر فى احتمال تصفية المؤسسة .

## ٥ ـ المنشآت التى تحقق خسائر :

من الضرورى تحديد مصدر الخسائر . ويجب أن تقيّم الحكومة إمكانيات تحسين أداء المؤسسة قبل أن تحدد الشروط المالية للبيع . وفى حالة العجز عن زيادة قدرة المنشأة على التنافس دون دعوم كبيرة ، يمكن النظر جديا فى أمر إغلاقها ، حيث تقوم الحكومة ببيع أصول المنشأة المادية مع تسوية الأوضاع مع دائنيها ( بما فيهم العاملين فيها ) وغالبا ما تكون قيمة تصفية أصول المنشأة ( الأرض والمبانى والمعدات ) عالية بما يكفى لجذب مستثمرى القطاع الخاص . هنا تغلق المنشأة بالفعل أبوابها ، وتباع قطع الأصول كما يدفع للعاملين مكافآت مقابل انقطاع الخدمة ( عادة ما تمول هذه المكافآت عن طريق قروض إعادة تنظيم المنشأة ) . والمعتاد فى هذه الحالات أن يخف عن الميزانية عبء دعوم السنوات المقبلة .

وحين ترجع أسباب ضعف الكفاءة إلى قرارات مقصودة من جانب الحكومة تنفيذا لسياستها العامة ، فقد لاحظنا من قبل أن التخصيصية لن تغير من الأمر شيئا . وفى حالة استمرار حدوث الخسائر وتمويلها بالتحويلات الحكومية المباشرة . تنطوى التخصيصية على استمرار الحكومة فى تقديم دعوم التشغيل هذه . لكن الحكومة من الناحية الأخرى قد تحاول بيع المنشأة على أساس صافى قيمة التصفية ، أى قيمة أصول المنشأة عند تصفيتها ناقص الالتزامات القائمة ( بما فى ذلك الالتزام بدفع مكافآت انقطاع الخدمة للعاملين أو المعاشات ) .

## ٦ ـ استخدام حصيلة المبيعات

يمكن استخدام حصيلة المبيعات من حيث المبدأ اما لخفض عجز الميزانية أو زيادة الفائض إذا كانت الميزانية فى حالة فائض أو لخفض الضرائب أو زيادة

المصروفات . وفى الحالة الأولى ، يحل الدخل الاضافى من الفوائد محل تيار الدخل من ملكية المنشأة قبل تخصيصها . وفى الحالة « المبسطة » ، لا يحدث تغير صاف فى الوضع المالى للحكومة فى الأجل المتوسط . وتؤدى حصيلة البيع إلى خفض العجز فى المرحلة المبدئية ، أما فى الفترات اللاحقة ، فستظل الايرادات كما كانت عليه قبل التخصيصية .

ولما كانت التخصيصية تؤدى مبدئيا إلى خفض عجز الحكومة ، فقد توهم بحدوث تحول فى الوضع الاقتصادى الكلى للحكومة ، مما قد يحجب الحجم الحقيقى للاختلالات المالية ، طالما أن الانخفاض المبدئى فى العجز لا ينبع فى الواقع من أى تغير فى الوضع المالى الحقيقى ، بل هو ببساطة مجرد تغير فى تركيب حيازات الحكومة من الأصول . وان لم تستخدم الأموال ولم تنفق لتخفيض الضرائب ، فلن يتغير موقف السياسة المالية الأساسى ، سواء فى فترة البيع أو فى الفترات اللاحقة .

غير أن الضغوط السياسية كثيرا ما تؤدى بالسلطات إلى استخدام عوائد التخصيصية أما لزيادة النفقات أو الحد من الضرائب بدلا من خفض العجز وستكون مثل هذه السياسة على حساب عجز أكبر فى الفترات اللاحقة ، بالقياس إلى وضع ما قبل التخصيصية[٩] .

## ٧ ـ متأخرات السداد[١٠]

ظهرت فى عدد من الدول العربية ظاهرة تأخر المؤسسات العامة فى دفع الضرائب وتحويل الأرباح وخدمة الدين إلى الحكومة . وغالبا ما تنتج مثل هذه المتأخرات من عدم وفاء الحكومة ذاتها بالتزاماتها المالية . ويعنى هذا أن التدفقات المالية المشاهدة بين الحكومة وقطاع المنشآت العامة هى دون المستوى الواجب للمعاملات المالية بين القطاعين . ومن الواضح أن ظاهرة التأخر فى الدفع إلى الحكومة تظهر أيضا فى القطاع الخاص . حتى أن متأخرات الضرائب المستحقة على المنشآت الخاصة قد بلغت أحجاما كبيرة فى كثير من البلدان . ولكن

---

٩ ـ الاستثناء الوحيد المتصور من ذلك هو حالة أن تمول الحصيلة نفقات انتاجية أكبر أو اقتطاعات ضريبية تجعلنا متأكدين بقدر معقول أنها تنطوى على مزايا مالية فى المستقبل .

١٠ ـ للاطلاع على مناقشة عامة للمتأخرات ، أنظر : ( دياموند وشيلر ، Diamond and Schiller, 1988 ) .

احتمالات ظهور المتأخرات الضريبية ستقل لو نجحت التخصيصية فى رفع كفاءة الأداء المالى للمنشآت . وهنا أيضا ينبغى مراعاة صافى مبالغ المتأخرات عند رفع ثمن بيع المنشأة .

## ٨ - آثار مالية أخرى

قد يتمخض عن التخصيصية بعض الآثار غير المباشرة على الميزانية . فحيث أن التخصيصية تزيد من عرض الأصول المادية فى السوق الخاصة . ينبغى اذن أن يقل ثمن الأصول المادية بالسوق حتى يتوازن العرض والطلب . ومن الناحية الأخرى ، ستحدث عملية تبادل فى الأصول المالية ، ذلك أنه طبقا للافتراضات المشار اليها ، ستحصل الحكومة على موارد من القطاع الخاص وتقوم اما باعادة استثمارها أو باستخدامها لخفض ديونها . ورغم أنه يصعب الحكم على مدى التأثير النهائى لذلك على اسعار الفائدة ، فإن أى تغيرات ستؤثر على كل من الطلب الاستثمارى من القطاع الخاص وتكلفة الاقتراض على الحكومة .[١١] .

وقد تنشأ آثار غير مباشرة هامة عن الطريقة التى تنفذ بها التخصيصية فمكاسب الانتاجية من المرجح أن تكون محدودة الحجم والنطاق ومحصورة فى مجال المنشآة وحدها ان لم تصحب التخصيصية اصلاحات أخرى على مستوى السياسة العامة . فحين تصحب التخصيصية عملية للتحرر فى مجال التجارة وخفض القيود ، يزداد وزن الآثار الايجابية على المنشأة وعلى الاقتصاد ككل . وينعكس ذلك فى شكل مكاسب مالية موازية . وعلى العكس من ذلك ، إذا ارتبطت التخصيصية بتشديد القيود فقد ينتج عنه مكاسب مالية للميزانية وللمؤسسة المتخصصة ، لكن ذلك يجرى على حساب خسائر فى أنحاء الاقتصاد الأخرى ، ربما تفوق تلك المكاسب الجزئية .

## ٩ - أساليب متنوعة للتخصيصية

لا تتضمن التخصيصية بالضرورة تحويل ملكية المنشأة ، فقد ثبت فى عدد من البلاد العربية أن التخصيصية من خلال التأجير أو التعاقد مع القطاع الخاص

---

١١ - أنظر : « شيلر - Schiller, 1983 » .

لادارة المشروع مقبول سياسيا وناجح تجاريا كوسيلة لتحسين كفاءة المنشأة مع الحفاظ على الملكية العامة فى نفس الوقت ( كما فى مجال الفنادق فى مصر والسودان ) . وفى حالة تخصيص الادارة ، تدفع الحكومة للمتعاقد مقابل خدمات الادارة التى يقدمها ، لكنه لا يستفيد مباشرة من الأداء المالى للمؤسسة . أما فى حالة التأجير ، فإن المستأجر يدير المنشأة لحسابه الخاص .

وقد أدخلت بعض البلاد العربية أو تفكر فى ادخال ، برامج مبادلة بين الدين والمشاركة ، والمغرب مثال على ذلك . والمعهود فى هذه الحالة أن يقوم مصرف أجنبى ببيع دين مستحق على جهات عامة محلية إلى مستثمر بخصم معين ، وعادة ما يكون المستثمر شركة متعددة الجنسيات تسعى إلى امتلاك أسهم رأس مال فى البلد المدين . ويقوم المستثمر بعد شراء القرض بتقديمه إلى البنك المركزى للبلد المدين ، فيقوم البنك بدوره باستهلاك القرض بالعملة المحلية بسعر الصرف السائد فى السوق ، بشرط أن يستخدم المستثمر هذه الحصيلة للحصول على حيازات من أسهم رأس المال المحلية . وعندما تكون القروض المباعة بهذا الشكل مضمونة أصلا من الحكومة ، فإن استبدال المشاركة بالمديونية يؤدى إلى زيادة حيازات مستثمرى القطاعات الخاصة وخفض عبء الدين الخارجى على الحكومة دون النيل من موارد النقد الأجنبى النادرة[١٢] .

## رابعا ـ العوامل الكامنة وراء مبادرات التخصيصية الأخيرة فى البلاد العربية :

### ١ ـ مقدمــة

يتطلب تحليل التأثير المالى لسياسات التخصيصية فى أى بلد اجراء تقدير للتغير المرجح حدوثه فى الوضعية المالية للمنشآت التى يزمع تخصيصها . وأهميتها النسبية فى الاقتصاد ، وتفاعلاتها المالية مع ميزانية الحكومة ، والاتجاه المرجح للتغيرات فى السياسات الحكومية الأخرى المرتبطة بالمنشآت المخصصه . ومن الواضح أن توفر البيانات فى هذا الصدد هام لأى تحليل .

---

١٢ ـ لمراجعة التطورات الأخيرة فى مجال مبادلة المشاركة بالمديونية ، أنظر بلاكول ونوسيرا ـ Blackwell and Nocera, 1988 ، .

أن اجراء تقييم تجريبى للتأثير المالى للتخصيصية في الدول العربية يخرج عن نطاق هذا البحث نتيجة لعدد من الأسباب ، لعل أقواها هو نقص البيانات المحدودة عن المنشآت . كما أن نطاق جهود التخصيصية فى معظم البلاد العربية لم يتحدد بوضوح حتى الآن ، وبالتالى لم تتحدد المنشآت التى يزمع تخصيصها . ولم يكن هناك بد بسبب هذه العقبات من اختيار هدف محدود للتحليل ، وهو اجراء تقييم كيفى للأثر المالى المرجح حدوثه ، استنادا على تحليلنا النظرى السابق مع الانتفاع بأى دلائل متاحة داخل أى من البلدان المعنيه . ومن أجل تنظيم المناقشة الواردة فى هذا القسم ووضعها فى الاطار السليم ، فقد قمنا بتقسيمه إلى أربعة أقسام فرعية بالشكل التالى : القسم الأول وهو المقدمة السابقة ، والقسم الثانى الذى يتضمن مسحا مختصرا لدور قطاع المنشآت العامة فى البلاد العربية ، ثم القسم الثالث الذى يدرس الأداء المالى للمنشآت العامة فى مختلف البلاد العربية ، باعتبار أن ظاهرة ضعف هذا الأداء يمثل أكبر حوافز مبادرات التخصيصية فى المنطقة ، وأخيرا ، القسم الرابع الذى يحاول تحديد محاور تركيز ومحتوى استراتيجيات التخصيصية التى اتبعها عدد من البلدان العربية ، من أجل احكام عملية تحليل التأثير المالى . أما الاستعانة بالأمثلة الحية من داخل البلاد العربية فمحدودة بحكم محدودية البيانات المتعلقة بمبادرات التخصيصية ، إذ أن هناك ندرة فى البيانات بالنسبة لبعض الدول العربية خاصة فى منطقة الخليج .

## ٢ ـ خلفية عن قطاع المنشآت العامة

يوجد فى معظم البلاد العربية قطاع كبير للمنشآت العامة متعايشا مع قطاع المنشآت الخاصة[١٣] . ومن الواضح فى بعض هذه البلاد أن قطاع النفط يشكل الجزء الأكبر من قطاع المنشآت العامة ، نتيجة للجهود السابقة التى استهدفت تأمين التحكم العام فى هذا النشاط الحيوى . لكن هذا لا ينفى أن اشتراك الحكومة فى القطاع غير النفطى كان كبيرا أيضا ، نتيجة لعدد من العوامل الاقتصادية والسياسية والعقائدية . ومن أهم هذه العوامل رغبة البلاد العربية فى التنمية السريعة من خلال التوسع فى الصناعات الاستراتيجية مثل صناعات الحديد والمخصبات والكيماويات الأساسية . وقد اعتبر أن القطاع الخاص غير قادر على

١٣ ـ للاطلاع على مسح دقيق للتطورات الاقتصادية الأخيرة والقضايا المتعلقة بالسياسة العامة فى الدول العربية ، أنظر : « النجار ـ 1988 ,EL-Naggar » .

القيام بهذه المهمة نظرا لأن تنمية مثل هذه الصناعات الاستراتيجية تتطلب درجة عالية من كثافة رأس المال . كما كانت الأهداف المتعلقة بالعمالة عاملا أساسيا أيضا فى عدد من البلاد العربية . بالاضافة إلى أن الرغبة فى الحد من النفوذ الاقتصادى الأجنبى والملكية الأجنبية قد دعمت مبدأ الملكية العامة . ونطرح فى الفقرات التالية عددا من الأمثلة التى أختيرت إلى حد كبير على أساس مدى توفر البيانات .

ففى مصر ، يسهم القطاع العام بحوالى ٥٠ بالمائة من اجمالى الناتج المحلى ، و ٧٠ بالمائة من اجمالى الاستثمارات ، و ٨٠ بالمائة من الصادرات المصنعة . ويغطى نطاقا واسعا من القطاعات والقطاعات الفرعية فى مجالات الصناعة والبنوك والتأمين والتجارة الخارجية والبناء والنقل . وفى الزراعة ، تتم عمليات تسويق الحاصلات الزراعية الرئيسية وعرض مستلزمات الانتاج الزراعى الضرورية إلى حد كبير تحت رعاية القطاع العام[١٤] .

وفي موريتانيا ، زاد حجم القطاع شبه الحكومي بسرعة خلال عقد السبعينات وينتج الآن حوالى خمس الناتج المحلى ويستوعب حوالى ربع القوة العاملة الرسمية .، وفى سوريا ، تخضع كل المرافق الكبيرة الحجم ونشاطات التعدين والصناعة ومؤسسات البناء للملكية العامة ، التى تلعب دورا هاما أيضا فى التجارة المحلية والخارجية . وفى جيبوتى ، يحتل قطاع المنشآت العامة وضعا احتكاريا أو حاكما فى عدد من الصناعات فى مجالات قطاعات المياه والوقود والنقل والمواصلات والاتصالات . ويعادل اجمالى نشاط المنشآت العامة حوالى ٢٥ بالمائة من اجمالى الناتج المحلى .

وفى المغرب ، يقدم قطاع المنشآت العامة حوالى ٢٠ بالمائة من أجمالى الناتج المحلى و ٣٠ بالمائة من الاستثمار و ٥٠ بالمائة من الصادرات ، ويعمل فى قطاعات مثل المرافق العامة والتعدين والنقل وتجارة الجملة والسياحة . وتمتلك الحكومة تماما أكثر من ٢،٠٠ منشأة ، كما أنها أكبر حامل للأسهم فى ٢٧٠ مؤسسة أخرى ، وتتركز لديها أغلبية فى ملكية رأس مال ١٣٠ مؤسسة .

---

١٤ - انظر : « سعيد النجار - EL-Naggar, 1988 » .

## ٣ - الأداء المالى لقطاع المنشآت العامة

لقد كان ضعف الأداء المالى هو العامل الأساسى الكامن وراء اهتمام الكثير من البلاد العربية بالتخصيصية . فمعدلات الأرباح منخفضة ، والدعوم الحكومية عالية والتأخر فى تحويل المدفوعات أمر شائع . ويتمتع القطاع بحماية واسعة النطاق من المنافسة المحلية والأجنبية ، مع كثرة،ضمانات الحكومة لقروض المنشآت العامة . وتبين الأمثلة التالية نوع المشاكل التى أدت إلى النظر فى التخصيصية كسبيل محتمل لحلها .

ففى مصر ، تشير البيانات المحدودة المتاحة إلى أن وضع الكثير من المؤسسات العامة ليس سليما من الناحية التجارية . ففى ١٩٨٦ / ١٩٨٧ ، حاولت السلطات جمع تحويلات الأرباح من المنشآت العامة بما يعادل عائدا نسبته ٢,٦ ابمئة من استثمارات الحكومة . وحتى هذا الهدف المنخفض لم يتحقق . ذلك أن معظم المنشآت عاجزة عن الاسهام بأى قدر مالى لصالح الميزانية . وتأتى معظم تحويلات الأرباح من قطاع البترول ، وهيئة قناة السويس ، والبنك المركزى . والعوامل الرئيسية المسؤولة عن هذا الأداء الضعيف هى تدخل الحكومة فى قرارات التسعير والعمالة والأجور والاستثمار ، بالاضافة إلى ضعف كفاءة الادارة والحماية الزائدة ضد الواردات المنافسة عن طريق جهاز الجمارك ، كما شكلت المتأخرات المتشابكة مشكلة أيضا فى مصر .

وعانت معظم المنشآت العامة فى موريتانيا من خسائر مالية فى النصف الأول من الثمانينات ، حيث مول الجزء الأكبر منها عن طريق زيادة الضرائب ومتأخرات خدمة الدين المستحقة مع الحكومة . وبالتالى تراكمت متأخرات الحكومة نظرا لقلة مخصصات الميزانية لخدمات الكهرباء والبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية[١٥] . وقد فت فى عضد قطاع المنشآت العامة فى موريتانيا أيضا ضعف الادارة وسوء التخطيط وتضخم حجم العمالة وعدم كفاية سياسات التسعير .

أما فى الصومال ، فقد كان أداء قطاع المنشآت العامة المالى ضعيفا خلال السنوات الأخيرة ، مع وجود الكثير منها ممن يعمل دون كامل الطاقة الانتاجية بكثير . وأسهمت فى ذلك عوامل تتضمن الافتقار إلى الخبرة الفنية والنقص فى

١٥ - منذ ١٩٨٥ ، زادت الحكومة إلى حد كبير من مخصصات الميزانية المرصودة لهذه الخدمات وأزالت تلك المتأخرات .

قطع الغيار وضعف كفاءة الادارة ، والافراط فى فرض الضرائب ، وعدم كفاية انتاجية العمالة . وقد تخلفت الكثير من المنشآت العامة عن سداد التزاماتها الضريبية ، وكان اسهامها فى ايرادات الحكومة محدودا . ولا يوجد من المنشآت العامة ما يدفع حصص الأرباح بانتظام إلى الخزانة إلا عدد ضئيل . أما المنشآت العامة التى قدمت أى إسهام إلى الميزانية أثناء الفترة ١٩٨١ ـ ١٩٨٤ فلا تزيد نسبتها على حوالى الربع من الاجمالى .

وباستثناء المنشآت المسؤولة عن الحصول على السلع الضرورية وبيعها يتوقع أن تكون المنشآت العامة مربحة فى سوريا . غير أننا نجد من الناحية العملية أن عددا من المنشآت العامة قد حقق خسائر بسبب القيود على زيادات الأسعار والعجز عن التحكم فى التكاليف . وجرت تغطية الخسائر اما عن طريق تحويلات مباشرة من الميزانية أو عن طريق الاقتراض من النظام المصرفى . وفى عدد من المناسبات منذ ١٩٨٠ أخذت الحكومة على عاتقها مسؤوليات الالتزامات المتراكمة على عدد معين من المنشآت العامة ازاء البنوك .

وفى تونس ، كان الأداء المالى لقطاع المنشآت العامة مختلطا على أفضل الفروض ، وصار عبئه على المواد العامة كبيرا بحلول أوائل الثمانينات . ويرجع ذلك جزئيا إلى عوامل خارجية ، خاصة الأسعار العالمية المعاكسة وانخفاض الطلب العالمى . أما العوامل الداخلية فتضمنت الافراط فى التركيز على الانتاج والعمالة ( بدلا من التركيز على زيادة الأرباح ) واسترخاء الانضباط المالى والرقابة المالية من جانب الحكومة ، وعدم كفاية قاعدة رأس المال[١٦] ، بالاضافة إلى الافراط فى تقييد سياسات التسعير مما لم يسمح باستعادة التكاليف بكاملها وقد تراوح اجمالى الدعم المالى الذى قدمته الحكومة لقطاع المؤسسات العامة ما بين ٥ إلى ٧ بالمائة من أجمالى الناتج المحلى خلال الفترة ١٩٨٣ ـ ١٩٨٦ . وتضمنت هذه التحويلات دعوما لتغطية عجوزات التشغيل ( ١٠ إلى ٢٠ بالمائة من الاجمالى ) وتحويلات رأس المال للاستثمار وتسديد أقساط الديون ( ٢٠ ـ ٤٠ بالمائة ) ، والحقن برأس المال الجديد فى شكل اشتراك فى أسهم رأس المال وقروض ( ٣٠ ـ ٥٠ بالمائة ) .

وفى المغرب ، تدهور أداء قطاع المنشآت العامة بشكل ملحوظ منذ أواسط السبعينات ، حيث تعزز ضعف انضباط السلوك المالى للمؤسسات بفعل سهولة

١٦ ـ أجبر ذلك المنشآت على اقتراض مبالغ كبيرة على أساس قصير الأجل وبتكاليف متزايدة .

الحصول على تحويلات من الحكومة وعلى الائتمانات المصرفية . وفى أوائل الثمانينات ، قلت موارد وامكانيات الاقتراض من الخارج إلى حد كبير كما زادت باستمرار ندرة موارد الميزانية ، مما عرض الكثير من المنشآت العامة لمصاعب التصفية . وقد ساعد تأخر مدفوعات الحكومة على تراكم استحقاقات وديون كبيرة متبادلة بين المنشآت ، مما عقّد من الادارة المالية وعوّق العلاقات المالية والتشغيلية بين المشاريع . وعجزت بعض المنشآت العامة عن مواجهة التزامات خدمة الدين أودفع مستحقات حملة الأسهم ، وكانت نتيجة ذلك اعادة جدولة الجزء الأكبر من دين المنشآت العامة المستحق للدائنين الخارجيين جنبا إلى جنب مع إعادة جدولة دين الحكومة . وفى الوقت الراهن لا يقوم إلا عدد محدود من المنشآت العامة بتحويل أموال إلى الخزانة ، اما فى شكل أرباح أو ضرائب .

### ٤ ـ تجربة التخصيصية فى العالم العربى خلال الآونة الأخيرة

ينبغى النظر إلى التخصيصية على أنها واحد فقط ضمن عدد الاستراتيجيات التى تنظر فيها البلاد العربية فى سعيها لزيادة كفاءة قطاع المنشآت العامة وتخفيف حدة الاختلالات المالية الكبيرة . وقد ركز اصلاح المنشآت العامة أيضا على ترشيد سياسات الأسعار وتحسين نظم المساءلة وتحديد المسؤوليات ، والحد من الدعوم الحكومية ، ووضع قيود على قروض ونفقات المنشآت العامة . ولا يعد المسح المقدم هنا حول مبادرات التخصيصية كاملا ، لكنه يعطى فكرة ما عن حجم مبادرات التخصيصية التى يجرى التفكير فيها .

ففى موريتانيا ، وضع برنامج للاصلاح فى عام ١٩٨٣ ، تضمن منع تأسيس أى منشآت عامة ما لم تكن لذلك مبررات اقتصادية ، ومراجعة ودراسة أوضاع المنشآت العامة الموجودة والخروج بتوصيات حول تصفيتها أو تخصيصها أو اصلاحها . وحدثت عمليات تخصيصية عن طريق البيع للقطاع الخاص والتعاقد على الادارة مع الخارج والتصفية ، والبيع للمستخدمين فى المنشأة ، فى مجالات السينما والسكر وقطاعات التوزيع الصيدلى . ومن المزمع بيع المزيد من أصول المنشآت العاملة فى قطاعات الفنادق والنسيج ومزارع الدولة [١٧] .

وفى الصومال ، تلتزم الحكومة باغلاق المنشآت العامة الفاشلة تجاريا خاصة التى لا تتسم الخدمات المقدمة منها بالأهمية الكبيرة . وفى ١٩٨١ ، جرت تصفية

١٧ ـ « كامدوى ـ سيكس ـ Camdoy-Sekse, 1988 » .

عمليات ثلاث من هذه المنشآت بالتدريج . كما باعت الحكومة أيضا حصة ملكية لها نسبتها ٦٠ بالمئة فى « مجلس الموز الوطنى » إلى أحد رجال الأعمال من القطاع الخاص . وتم تأسيس لجنة وزارية وتكلفتها بدراسة قطاع المنشآت العامة فى ١٩٨٢ ، ومن ضمن أهدافها تنظيم وتجديد القطاع . واتخذت خطوات فى عام ١٩٨٤ لتحويل عدد من المنشآت إلى تعاونيات للعاملين ، وتضمن ذلك وكالة توزيع البترول ، ومصنع للطوب ، ومصنع لتعليب الفواكه . وفى مجال الزراعة ، حولت الأراضى التى تديرها وكالات الحكومة إلى المزراعين العاملين بها . وتسير الآن الحكومة فى سبيل تصنيف المنشآت العامة طبقا لما إذا كان ينبغى تصفيتها أو تخصيصها أو الاحتفاظ بها داخل القطاع العام .

وفى السودان ، بدأ العمل بالفعل على بيع عدد من المنشآت العامة ، بما فى ذلك بعض الفنادق والبنوك . ويتوقع من الحكومة أن تنتهى بسرعة من تحديد عدد اضافى من المنشآت العامة الواجب ادراجها فى برنامج للاصلاح أو التصفية أو نزع بعض الأجزاء . وقد بدىء بالفعل فى اجراء دراسات تشخيصية عن عدد من المنشآت .

وفى تونس ، بدأت السلطات فى برنامج لاصلاح المنشآت العامة يستهدف :

( أ ) خفض عدد المنشآت العامة التى تخضع للسيطرة المباشرة من الحكومة ، ويرمى هذا الاجراء إلى خفض العدد بأكثر من النصف .

( ب ) اتخاذ اجراءات لتسهيل رفع يد الحكومة عن المنشآت العاملة فى القطاعات التى يمكن لمنشآت القطاع الخاص المتنافسة أن تعمل فيها بشكل مربح .

( جـ ) بلورة خطط عمل للترشيد الاقتصادى والمالى للمنشآت التى يجب بقاؤها فى نطاق القطاع العام بسبب طبيعتها الاستراتيجية أو حجم الاستثمارات الداخلة فيها أو وضعها كاحتكارات طبيعية .

وفى يوليو ١٩٨٥ ، أصدرت الحكومة قرارا يحد من السيطرة الحكومية المباشرة فى ١٦٤ شركة أم ، وتحديد ١٣٧ شركة تابعة لتخضع للرقابة المباشرة من الشركات الأم . وتم تشكيل لجنة قومية « لترشيد وإعادة هيكلة قطاع المنشآت العامة » فى ١٩٨٦ بغرض وضع تقييم تتحدد على أساسه المنشآت الواجب تخصيصها ، أو تصفيتها ، أو ترشيدها . وقد قامت اللجنة حتى الآن بدراسة أوضاع ٣٥ منشأة ، وجرى بالفعل تخصيص اثنين منها ، كما اتخذت قرارات

بتخصيصية تسع منشآت أخرى وتصفية ثلاث أما الباقى فسيجرى اصلاح أوضاعه . وفى آب / أغسطس ١٩٨٧ ، قدمت الحكومة تشريعا للاسراع بعملية التخصيصية وأدخلت عددا من التدابير المحددة التى تهدف جذب المستثمرين المحليين والأجانب . غير أن صغر حجم سوق الأوراق المالية التونسية ( البورصة ) يفرض نطاقا ضيقا نسبيا على أنشطة التخصيصية .

وفى المغرب منذ أوائل الثمانينات ، اتبعت الحكومة سياسة لتحويل المنشآت العامة التى لا تعد أنشطتها ذات أهمية استراتيجية إلى القطاع الخاص . على سبيل المثال ، تم تأجير الفنادق الخاضعة ، لمكتب السياحة الوطنى المغربى ، إلى منشآت خاصة . كما بيعت ثلاث شركات تابعة كانت تخضع ، لمكتب صيد الاسماك الوطنى ، لجماعات من القطاع الخاص وأجرت قوارب الصيد إلى ملاك السفن المغاربة والأسبان . وباعت الدولة معظم حيازاتها فى عدد معين من مصانع السكر ، كما تم اعفاء ، مكتب تسويق الصادرات ، من مسؤولية تسويق المنتجات الغذائية المصنعة ومن الاحتكار على صادرات الفواكه والخضروات الطازجة . وتخلت الحكومة أيضا عن احتكارها لنشاط مناولة البضائع المشحونة إلى منشأة تعمل طبقا للمبادىء التجارية .

وقد قامت المغرب مؤخرا بتكثيف جهود التخصيصية . ويجرى الآن الاعداد لجرد يستهدف تصنيف كل منشأة عامة على أساس الأهمية الاستراتيجية والوضع الاقتصادى والمالى ، ونوع وقطاع النشاط ، والعلاقة بالميزانية من حيث الدعوم أو حصص الأرباح . وسيقدم الجرد أيضا تقييما عاما حول امكانيات تخصيص منشآت معينة وكيفية التخصيصية ، سواء عن طريق التخلى الكامل أو بيع أسهم رأس المال أو التأجير . كما تزمع الحكومة ان تحد نشاط المنشآت العامة الا فى القطاعات الاستراتيجية والخدمات العامة والادارة القطاعية ونشاطات التنمية ، مع التخلى بالتدريج المطرد عن التدخل فى نشاطات صيد الاسماك والسكر والنقل والسياحة . وتخطط الحكومة أيضا لتحويل ملكية الاقلية المباشرة وغير المباشرة التى لديها فى عدد متنوع من الشركات إلى القطاع الخاص ، خاصة حين تكون حصة ملكية الحكومة أقل من أن تسمح لها بأداء دور فعال فى توجيه سياسات هذه الشركات ولا تنطوى حيازة الملكية على أى ميزة استراتيجية معينة .

وبدأت قطر والمملكة العربية السعودية برامج تخصيصية أيضا ولكن على نطاق أضيق . ففى قطر ، بيع جزء من ملكية شركة المخصبات القطرية فى

١٩٨٤ إلى شركة أوروبية ، فصارت شريك الأقلية مع المتعاقد على القيام بعمليات الادارة والتسويق . وفى المملكة العربية السعودية ، تنفذ الحكومة حاليا برنامج محدود للتخصيصية ، حيث بيعت بعض أسهم رأس مال مؤسسة عامة كانت تعمل أساسا فى قطاع البتروكيماويات إلى الجمهور . ومن المزمع بيع المزيد من أسهم هذه المنشأة المعنية .

وفى مصر ، جرى التعاقد مع ادارات من القطاع الخاص لادارة فندقين من الفنادق ذات الملكية العامة ، كما أن هناك خططا جارية لبيع فنادق أخرى أو تأجيرها أو التعاقد على ادارتها مع القطاع الخاص . وفى العراق ، بيعت بعض مجمعات التسويق المركزية ، ومحطات البنزين ، ومراكز صيانة السيارات إلى القطاع الخاص ، ويقال أن هناك بعض التحرك لبيع بعض مزارع الدولة . وهناك خطط أيضا لبيع حوالى نصف أسهم شركة الخطوط الجوية العراقية إلى القطاع الخاص . وفى الأردن ، توجد خطط لتخصيص عدد من الشركات التابعة لعاليا ، وهى شركة الخطوط الأردنية الجوية الملكية ، حيث يزمع بيع الأسهم بالتدريج إلى مستثمرى القطاع الخاص خلال السنوات القليلة القادمة . كما أن هناك خططا أيضا لمبادرات للتخصيصية فى قطاعات الاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل العام . وفى عمان ، جرت عمليات تخصيصية عن طريق طرح عروض عامة لأسهم بعض المنشآت أحدها هى مطحن للدقيق والأخرى شركة اسمنت والثالثة معمل تكرير بترول . وأخيرا ، تجرى مناقشات فى دول الخليج ، لبيع ٤٩ بالمئة من أسهم رأس مال الخطوط الجوية الخليجية لمواطنى البحرين وعمان وقطر والامارات العربية المتحدة[١٨].

والخلاصة أن جهود التخصيصية تجرى الآن فى عدد من الدول العربية . ومع ذلك فلم تحدث حتى الآن مبيعات كبيرة للمنشآت العامة ، ومعظم المنشآت التى تعرضت للتخصيصية صغيرة من حيث الناتج وحجم العمالة .

---

١٨ - يمكن الاطلاع على تفصيل مبادرات التخصيصية فى العراق ومصر والأردن وعمان ودول الخليج لدى : « كامدوى - سيكسى - Camdoy-Sekse. 1988 » .

## خامسا ـ تأملات فيما يتعلق بالتأثير المالى للتخصيصية فى البلاد العربية

على ضوء البيانات القليلة المتاحة عن مختلف البلاد العربية ، ما هو التأثير المالى المحتمل لبرامج التخصيصية فى هذه البلاد .

**أولا** : أن نطاق عمليات تخصيصية المنشآت العامةُ كما تفكر فيه معظم البلاد العربية هو نطاق ضيق جدا . فليس هناك تفكير فى التخلص بالجملة من قطاع المنشآت العامة . ولا شك أن قطاع النفط فى البلاد المنتجة للبترول ليس من المرشحين اطلاقا . ويدل ذلك فورا على أن حجم الايرادات التى ينتظر ورودها إلى الميزانية من عوائد المبيعات المرتبطة بأى برنامج تخصيصية لن يكون على الأرجح كبيرا كنسبة من اجمالى الايرادات الحكومية فى أى سنة . كما أن ضحالة أسواق رأس المال فى الكثير من البلاد العربية والحرص على حصر نطاق الملكية الأجنبية تنطوى على عوامل تساعد على خفض أثمان الأصول العامة المعروضة للبيع .

**ثانيا** : ان الايراد الذى يرد إلى الميزانية من المؤسسات المرشحة بقوة للتخصيص هو ايراد صغير فى أغلب الأحيان . وقد يرد على ذلك بالقول أن دخل الملكية الذى يرد إلى ميزانية الحكومة من قطاع المنشآت العامة يشكل نسبة عالية جدا من متحصلات الميزانية فى عدد من البلاد العربية ، هذا صحيح ، لكن ذلك يعكس أساسا أهمية دخل البترول ، كما يعكس فى بعض البلاد الأخرى أوضاع منشآت يصعب جدا ترشيحها للتخصيصية ( مثل هيئة قناة السويس فى مصر ، والبنك المركزى فى الأردن وتونس )[١٩]. أما المنشآت المرشحة فعلا

---

١٩ ـ فى البحرين وعمان والكويت يصل الايراد غير الضريبى من المنشآت العامة إلى ٣٠ ـ ٧٠ من اجمالى الايراد الحكومى ( ويشتق معظمه من قطاع البترول فى عمان والكويت ) . أما مصر والأردن وتونس فتحصل على ما يتراوح بين ١٠ إلى ٣٠ بالمائة من ايرادات الميزانية غير الضريبية من المنشآت العامة . وفى مصر ، يأتى حوالى ٤٠ بالمائة من الاجمالى المشترك بين تحويلات الأرباح والمدفوعات الضريبية على الأرباح من هيئة قناة السويس وهيئات النفط . وفى الأردن ، نجد أن البنك المركزى هو المصدر الرئيسى للايراد غير الضريبى المتأتى من المنشآت العامة . أما فى تونس ، فتشكل أرباح البنك المركزى ومتحصلات النفط أكثر من ثلاثة أرباع اجمالى الايراد غير الضريبى الآتى من المنشآت العامة . وفى الجمهورية العربية اليمنية والسودان والمغرب ، يقل نصيب اجمالى الايرادات المشتقة من الدخل غير الضريبى المتأتى من المشاريع العامة عن ١٠ بالمائة . وفى اليمن يأتى أكثر من نصف هذا المقدار من القطاع المصرفى . وفى السودان ، فإن العامل المهم الرئيسى هو الفائض من مبيعات المواد الغذائية .

للتخصيصية ، فيرجح كما أشرنا أن يكون الدخل الوارد منها قليلا . ولعل مثال المنشآت العامة المصرية الذى ورد فى القسم ثالثا يدل على مدى انخفاض معدل العائد الذى يحول للحكومة . ومعنى هذا أن التخصيصية الفعلية لمثل هذه المنشآت المرشحة لن ينطوى على خسارة كبيرة فى دخل الملكية الذى يرد إلى الحكومة فى المستقبل .

**ثالثا :** إذا جرى تخصيص كثير من المنشآت العامة ، فما هو حجم ما ستوفره الميزانية من دعوم وتحويلات ؟ تقتضى الإجابة على هذا السؤال ، تحديد حجم الدعوم المقدمة من الحكومة إلى قطاع المنشآت العامة عن طريق عزل هذه الدعوم احصائيا ، ثم تقسيم هذا الحجم العام إلى مقدارين منفصلين ، الأول هو الدعوم المقدمة لتغطية خسائر التشغيل والثانى هو الدعوم المقدمة بغرض تنفيذ أهداف محدودة للسياسة العامة . ويبلغ نسبة اجمالى الدعوم الجارية إلى المنشآت العامة فى معظم الدول العربية ٢ ـ ٥ بالمائة من اجمالى نفقات الحكومة ( ٢ بالمائة فى المغرب وتونس ، وحوالى ٤ بالمائة فى سوريا ) [٢٠/٢١] . وفى عدد من البلاد العربية ، بلغ ما قدمته الحكومة إلى قطاع المنشآت العامة فى شكل تحويلات رأسمال واستثمارات فى أسهم رأس المال مقادير عالية نسبيا بالقياس إلى حجم الميزانية . وفى المغرب ، بلغت تحويلات رأس المال حوالى ضعف التحويلات الجارية خلال السنوات الأخيرة . كما وصل ما قدمته الحكومة فى مصر وتونس إلى قطاع المنشآت العامة فى شكل تحويلات رأسمال وقروض صبافية مستويات عالية فى أوائل الثمانينات[٢٢]

ويجدر بالذكر مرة أخرى أن البيانات المتاحة مجملة إلى حد كبير ولذا فانها لا تحدد حجم ما يحول إلى المنشآت المرشحة للتخصيصية ضمن اجمالى التحويلات التى تذهب إلى قطاع المنشآت العامة ، ولا تكشف عما إذا كانت مثل هذه التحويلات ، سواء كانت جارية أو رأسمالية ، ستتوقف بعد التخصيصية ،

---

٢٠ ـ فى لبنان بلغ إجمالى الدعوم ٢٠ بالمائة من إجمالى النفقات الحكومية في السنوات الأخيرة ، مما يعكس أساسي أهدافا للسياسة العامة بأكثر مما يعكس ضعف كفاءة أداء المنشآت العامة .

٢١ ـ مثل هذه الاحصاءات لاتأخذ فى الحسبان الا الدعوم الصريحة من الميزانية . أما الدعوم الضمنية ، مثل تلك التى ترتبط بتخصيصات النقد الأجنبى بسعر أقل من أسعار السوق ، فلا يمكن قياسها بسهولة .

٢٢ ـ فى مصر وتونس تراوح إجمالى الدعم المالى إلى المنشآت العامة من ١٣ ـ ١٧ بالمائة من إجمالى النفقات الحكومية فى الفترة ١٩٨٣ ـ ١٩٨٦ .

وتوحى مناقشاتنا التى جرت فى القسم « ثالثا » أن الكثير من الدعوم وتحويلات رأس المال وصافى الاقراض قد تستمر حتى بعد التخصيصية . ومع ذلك ينبغى أن يكون الافتراض هو أن التخصيصية تؤدى إلى خفض الضغط لصرف مثل هذه التحويلات . كما أن اغلاق المنشآت غير المربحة أو بعضها يعنى مزيدا من توفير النفقات ، رغم التكاليف المبدئية التى قد تتضمنها عملية التصفية .

والخلاصة أنه يرجح أن تحصل الميزانية نتيجة للتخصيصية على بعض المكاسب الصافية ( رغم صغرها ) ، كما ستكون خسارة الميزانية من دخل الملكية محدودة ، مع احتمالات قوية لتوفير قدر ما من نفقات دعم المنشآت العامة . ولن تخلو التخصيصية من بعض العائد الايجابى رغم أن حصيلته النهائية قد لا تشكل نسبة هامة من لجمالى الناتج المحلى . فالتنفيذ المطرد لبرامج التخصيصية ينطوى على تزايد لاحتمالات تراكم المكاسب . غير أن هذه المكاسب لن تتحقق إلا عند وضع التخصيصية فى الاطار المناسب ، أى كجزء لا يتجزء من اطار عام للاصلاح الهيكلى يتضمن التحرر فى مجالات التجارة وتخفيض القيود والرقابة على الأسعار ، وتبسيط الضرائب على الشركات ، والحد من التدخل فى قرارات المنشآت العامة والخاصة ، وزيادة التعرض للاستثمار والتجارة الأجنبيين . ولن تؤدى التخصيصية دون هذه الاصلاحات الجوهرية على مستوى السياسة الماكرواقتصادية إلا إلى مكاسب محتملة محدودة من حيث كفاءة توزيع الموارد على مستوى المنشأة والاقتصاد والميزانية .

كما يجب الحذر من الاندفاع وراء اغراء محاولة الحصول على أكبر مكسب مالى ممكن من التخصيصية عن طريق تقييد التجارة أو منح وضع تفضيلى للمنشأة فى الأسواق المحلية . ذلك أن الخسائر التى ستنجم عن ذلك من حيث كفاءة توزيع الموارد فى بقية أنحاء الاقتصاد ، متمثلة فى انخفاض الناتج وايرادات الميزانية ، قد تفوق المزايا المبدئية ، وبذلك فقد يثبت على الأجل الطويل أن هذا الأسلوب مكلف جدا .

# المراجع

Allen, R., "**Gulf States signal wider stock markets,**" in Financial Times (July 12, 1988), p. 26.

Blackwell, M. and S. Nocera, "**Developing countries develop debt-equity swap programs to manage external debt,** "**IMF Survey** (June- 1988), pp. 226-28.

Bos, Dieter, **Arguments on Privatization** (unpublished, Cologne, June 1988).

Diamond, J. and C. Schiller, "**Government Arrears in Fiscal Adjustment Programs,** "in **Measurement of Fiscal Impact-Methodologixal Issues,** ed. by Mario I. Blejer and Ke-Young Chu, Occasional Paper No. 59 (Washington : International Monetary Fund, June 1988), pp. 32-47.

El-Naggar, S., ed., **Adjustment Policies and Development Strategies in the Arab world** (Washington : International Monetary Fund, 1987).

---------, "**Prospects and Problems of Privatization : The Case of Egypt**" (unpublished, April 1988).

Heller, P.S. and Joan E. Aghevli, "**The Recurrent Cost Problem : An International Overview**" In **Recurrent Costs and Agricultural Development,** ed. John Howell (London : Overseas Development Institute, 1985), pp. 22-49.

Heller, P.S., R.D. Haas, and A. H. Mansur, **A Review of the Fiscal Impulse Measure,** Occasional Paper No. 44 (Washington : International Monetary Fund, May 1986).

Hemming. R., and A, Mansour, **Privatization and Public Enterprises,** Occasional Paper No. 56 (Washington : International Monetary Fund, January 1988).

International Monetary Fund, **A Manual on Government Finance Statistics** (Whshington, 1986).

Mansour, A. "**The Budgetary Impact of Privatization,**" In **Measurement of Fiscal Impact-Methodological Issues.** ed. by Mario I. Blejer and ke-Young Chu, Occasional Paper No. 59 (Washington: Internation‹' Monetary Fund, June 1988), pp. 48-56.

"**Pricing the Privatized,"The Economist** (July 30, 1988), p. 65.

Schiller, C., **Staatsausgaben und Crowding-Out Effekt** (Frankfurt am Main: Peter Lang, 1983).

Tanzi V., "**Fiscal Policy, Growth, and the Design of Stabilization Programs,in External Debt, Saving, and Growth in Latin America,** ed. by Ana Maria Martirena-Mantel (Washington; Buenos Aires, 1987), pp. 121-41.

Wattleworth, M. "**Credit Subsidies in Budgetary Lending** : Computation, Effects, and Fiscal Implications, "in **Measurement of Fiscal Impact-Methodological Issues,** ed. by Mario I. Blejer and Ke-Young Chu, Occasional Paper No. 59 (Washington : International Monetary Fund, June 1988), pp. 57-68.

Yarrow, G.,"**Privatization in Theory and Practice," Economic Policy, 1 (1986), PP. 324-377.**

# تعقيب

## فائق عبد الرسول*

سوف لا أقوم بايجاز الافكار التى وردت فى الورقة التى اعدها السيدان بيترهيلر وكريستيان شيلر قدر ما اقصد التركيز على جوانب أخرى من المضامين المالية لقضايا تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص فى البلدان النامية مع استعراض موجز لعملية تحويل القطاع الاشتراكى إلى القطاع الخاص فى العراق الذى لم تتطرق له الورقة إلا بما لا يتجاوز سطوراً قليلة . وبهذا اعتقد بأننى استكمل ما قدمه الباحثان من أفكار فى ورقتهما التى تمتعت كثيرا بقراءتها .

١ ـ أكد الباحثان فى الجزء الأول من ورقتهما بأن تحويل القطاع الاشتراكى إلى الخاص سوف يزيد الكفاءة الاقتصادية عن طريق تخفيض التكاليف وتحسين كفاءة توزيع الموارد ، ويؤكد الباحثان بأن تحسين كفاءة المشروع لاتعتمد على مجرد انتقال الملكية وانما على تغيير هيكل السوق وخلق ظروف للمنافسه .

اننى بقدر ما اتفق مع الباحثين بأن مجرد نقل ملكية المشاريع إلى القطاع الخاص قد لا يؤدى إلى النتائج المرجوة ما لم تتوفر ظروف المنافسه فى السوق ، اختلف معهما فى اعتبار توفر هذه الظروف من المعطيات دون التفريق بين الانظمة السياسية ومستوى التطور الاقتصادى والاجتماعى ، فقد يكون تحليلهما صحيحا على الدول الصناعية نظرا لتوفير الامكانيات المادية والبشرية والاطر المؤسسيه والقانونية اللازمة لخلق ظروف المنافسة فى اسواقها وان كان التقدم التكنولوجى السريع وتوفر الامكانيات المادية يحد من فعالية المنافسة بين المنتجين فى هذه الدول . أما معظم البلدان النامية فان ظهور المنافسة بين المنتجين يعتبر

---

* رئيس الصندوق العراقى للتنمية الخارجية .

من قبيل الترف الاقتصادى إذ أن معظم المشاريع تتمتع عادة باحتكار السوق ليس نتيجة الحماية الحكومية فحسب ، وإنما نتيجة عوامل اقتصادية بحته وهى ان هذه المشاريع أنشأت اصلا بطاقات قادرة على امتصاص مجموع الطلب فى القطر ومستفيدة من مزايا الانتاج الكبيرة ، أو أن اقتصاديات العديد من البلدان النامية ليست بالحجم الذى يسمح باقامة أكثر من مشروع اقتصادى واحد نظرا لصغر حجم سكانها أو تدنى مستوى الدخل الفردى ، حتى إذا كانت السوق فى هذه البلدان تستوجب وجود مشاريع تنافسية فإن شحة النقد الاجنبى قد لا تسمح بانشاء مشاريع تنافسيه ، وأن سمحت فقد لا تكفى لتشغيلها بكامل طاقاتها الانتاجية وتمكينها من امتصاص الطلب فى السوق وبالتالى الاستفادة من مزايا المنافسة وتخفيض التكاليف إلى الحدود الدنيا .

ولهذا فاننى أرى بأن توفير عنصر المنافسة قد يصلح لظروف الدول الصناعية ، أما فى البلدان النامية فأنها غير قادرة على توفير ظروف المنافسة للاسباب اعلاه .

لذلك فاننى بخلاف الباحثين اؤكد على أن مجرد تحول الملكية من القطاع العام إلى الخاص وتقليص التدخلات الخارجية فى عمليات الانتاج والتسويق بالاضافة إلى تغيير الهياكل الادارية والقائمين على إدارة المشروع أو الاشراف عليه من قبل المساهمين بدلا من موظفى الحكومة وكذلك التخلص من الترهل الادارى ، عوامل لها تأثير كبير على زيادة انتاجية هذه المشاريع وتقليص التكاليف . وأن تغيير هيكل السوق باتجاه خلق ظروف تنافسيه للمشاريع التابعة إلى القطاع الخاص أو منتجاتها يمكن أن يعتبر عاملا خارجا عن امكانيات أو قدرات معظم اقتصاديات البلدان النامية على الاقل فى الامدين القصير والمتوسط الاجل إلا أنه يصلح أن يكون وصفة ناجحة للدول الصناعية .

٢ - اننى إذا اتفق مع الباحثين بأن تعبير التحول من القطاع العام إلى الخاص لا يقتصر على انتقال الملكية وانما كذلك يشمل بدائل أخرى عديدة مثل عقود الايجار أو الادارة التى تبرمها الحكومة مع القطاع الخاص والتى بموجبها يتم تأجير أو إدارة المشاريع الحكومية من قبل القطاع الخاص بشروط معينه ، ولكننى لم أجد فى الورقة تحليلا للمضامين المالية لهذه

الاشكال من سياسة تحويل المشاريع العامه إلى القطاع الخاص . وبلا شك فأن الآثار المالية لعقود ايجار أو إدارة المشاريع الحكومية تختلف تماماً عن المضامين المالية لانتقال ملكية هذه المشاريع بالاضافة إلى أنها تجنب الاقتصاد الوطنى مخاطر التضخم وتشويه توزيع الدخل التى تصاحب عادة نقل ملكية مشاريع القطاع العام إلى الخاص فى البلدان النامية ، وفى نفس الوقت تضمن توفر عنصر المنافسة وبالتالى الكفاءة فى المجالات التى تستطيع اقتصادات هذه البلدان توفيرها كالفندقه والسياحة .

وفى العراق هناك امثلة كثيرة منها على سبيل الفنادق الكبيرة والمناطق السياحية وحتى عدد من المشاريع الصناعية التى منحتها الحكومة للقطاع الخاص ( محلى أو أجنبى ) لادارتها بالشروط والاسعار التى تقوم الحكومة بتحديدها .

٣ ـ ولندع التحليل النظرى لموضوع التخصيصية وعلاقته بالكفاءة والمنافسة جانبا ، ونعود إلى تحليلات الباحثين عن العوامل المؤثرة على سعر بيع المشروع ، فبالاضافة إلى العوامل التقليدية التى ذكرها الباحثان فى ورقتهما اعتقد بأن هناك عوامل مهمه أخرى تلعب دورا فى تحديد سعر المشروع المباع للقطاع الخاص ، اهمها ما يلى :

( أ ) مدى استخدام المشروع للتكنولوجيا ، وهل يعتمد فى العملية الانتاجية على كثافة رأس المال أو العمل ومدى توفر كل منهما فى القطر .

( ب ) هل تتوفر للمشروع تخصيصات فى مناهج الاستيرادات أو ميزانيات النقد الاجنبى ؟ ومدى اعتماده على المواد الاولية المحلية أو المستورده .

( جـ ) هل هناك امكانية لتسويق منتجات المشروع باسعار تنافسية فى الاسواق الخارجية خاصة المجاورة وبالتالى الحصول على النقد الاجنبى اللازم لتمويل حاجة المشروع من المواد الاولية والاحتياطية المستوردة .

( د ) حجم السوق المالية وفئة اصحاب الاموال وسيولة الاقتصاد الوطنى .

( هـ ) مستوى التطور الاقتصادى ومعدلات التضخم واسعار الفائدة فى القطر .

هذه عوامل باعتقادى تكتسب اهمية خاصة فى تحديد اسعار بيع المشاريع الحكومية إلى القطاع الخاص فى الاقطار العربية والبلدان النامية الأخرى بغض النظر عن تأثيرات طريقة بيع هذه المشاريع سواء كانت عن طريق المزايدة العلنية أو السرية أو توجيه دعوات خاصة لتقديم العطاءات .

٤ - ان الوضع المالى للمشروع يعتبر عاملا مهما فى تحديد سعره ، وأن كون المشروع غير مربح لا يعنى بالضرورة بأنه غير كفء ، فقد يكون ذلك ناجما عن قيام الحكومة بتحديد اسعاره ، وأن بيعه للقطاع الخاص قد يغير وضعه المالى ولكن ليس نتيجة تحسين كفاءة العمل وانما نتيجة زيادة اسعار منتجاته وبالتالى بيع مثل هذه المشاريع باسعار تقل عن اسعارها السوقيه تعتبر بمثابة معونه مقدمه من قبل دافعى الضرائب أو اموال الدوله العامه لصالح مواطنين محدودين من الراغبين بشراء تلك المشاريع أو المساهمة فى رؤوس اموالها .

إذا كانت الحكومات المعنية راغبة فى التخلى عن هذه المشاريع وتحويلها إلى القطاع الخاص فأنه ينبغى فى هذه الحاله تحويلها إلى الجمهور كافة كافراد أو للعاملين فى المشاريع نفسها بشكل متساو وبدون مقابل ، إذ أن هذا الاجراء سوف يجعل موقف المعارضه لتخصيصية القطاع العام ضعيفا من ناحية ، ويعطى لكل مواطن ولاول مرة فرصا متساوية فى الحصول على اسهم تدر عائدا يكون مهما كلما كان مستوى دخله واطئا .

ان منح المواطنين فرصا متساوية للمساهمة فى رؤوس اموال لا يكون بدون ثمن حيث أن حرمان الحكومة من مورد مالى ناجم عن بيع موجوداتها وبالتالى امكانية تسديد بعض ديونها من هذا المورد وتخفيض مبالغ خدمة الديون المستقبلية سوف يقود الحكومة إلى عدم تخفيض الضرائب بالرغم من تقلص القطاع العام .

وبهذا فأن المواطن فى هذه الحاله بدلا من توقع تخفيض معدلات الضريبة عليه نتيجة تقلص القطاع العام سوف يحصل على أرباح من شركات القطاع العام المحولة إليه ويبقى معدل الضريبة كما هو عليه .

وتمتاز هذه الأرباح بالنسبه للمواطن على إجراء تخفيض الضرائب بما يلى :

أ - تخفيض الضرائب سوف يعود بالفائده على دافعى الضريبة فقط ، فى حين توزيع الأرباح سوف يعود إلى كافة افراد المجتمع .

ب -ان صاحب السهم يمكنه بيع أو رهن اسهمه للحصول على ثمنها فى السوق فى حين لا يوجد ما يضمن قيام الحكومة بتخفيض الضرائب نتيجة بيع موجوداتها للقطاع الخاص .

جـ -ان توزيع الاسهم على المواطنين يساعد على نشوء سوق مالية جماهيرية قد تكون حافزا مهما فى خلق وعى مالى وادخارى لدى الجمهور بشكل عام بالاضافة إلى كونه يؤكد شعور المواطنه ومسؤولية مراقبة نشاط القطاع العام باعتبار أن ملكيته تعود للجمهور فى المرحلة الاخيرة .

٥ - يقف الباحثان عند تقييم آثار بيع منشآت القطاع العام على الاعانات التى تقدمها الحكومات إلى منشآتها وهى بدائل تقود إلى عدم تخلى الحكومات عن هذه الاهداف وبالتالى استمرار تقديم الاعانات بشكل أو بآخر .

كان الاجدر هنا أن يتوقف الباحثان قليلا لتدارك اهداف التخصيصية والتى اهمها بالاضافة إلى توفير عنصر المنافسة هو تقليص العجز فى الميزانية الحكومية والناجم بشكل رئيسى عن تقديم اعانات لمنشآتها لكى تحافظ على مستوى اسعار منتجاتها . لذلك فأن التخلى عن هذه المشاريع لابد وأن يصاحبه عاجلا أو آجلا تخلى الحكومات عن الأهداف الاجتماعية لكى تستطيع تقليص العجز فى ميزانيتها وإلا فان المركز المالى للحكومة سوف يتدهور بسبب بقاء العجز كما هو عليه بالرغم من تقلص حجم القطاع العام .

ولا أكون بعيدا عن الواقع إذا افترضت بأن معظم تطبيقات تحويل منشآت القطاع العام إلى الخاص قد صاحبتها تخلى حكومات هذه البلدان عن أهدافها الاجتماعية وبالتالى زيادة اسعار منتجات هذه المنشآت ليس بمقدار الاعانات التى كانت تقدمها هذه الحكومات وانما كذلك بمقدار هوامش ربحية عالية للقطاع الخاص وذلك لتشجيعة على الانتاج وضمان نجاح العملية التخصيصية نفسها .

٦ ـ بعد مناقشة هذا التحليل النظرى لانتقال ملكية المشاريع الحكومية إلى القطاع الخاص مع التركيز على مضامينه المالية خاصة بالنسبة للبلدان النامية التى تتسم اقتصاداتها بظروف خاصة تكاد تختلف تماما عن تلك التى تحيط باقتصادات الدول الصناعية المتقدمة ، أود تقديم لمحه عن العملية التخصيصية فى العراق التى اشار إليها الباحثان بشكل بسيط ، وبهذا اعتبر نفسى قد ساهمت فى اعطاء صورة كاملة عن الموضوع مستكملا ما قدمته ورقة الباحثين هيلر وشيلر فى استعراضهما للعملية التخصيصية فى الوطن العربى .

اتبع العراق منذ بداية عام ١٩٨٧ سياسة جريئة فى تحويل ممتلكات القطاع العام إلى الخاص بهدف اعطاء القطاع الخاص كل ما يعود له .

وفى الوقت الذى لم تنشر فيه إلى الآن تفاصيل الاصلاحات ، مع هذا فأنه من الممكن التوقع بأن هذه السياسة سوف لا تشمل الصناعات الاستراتيجية كافه ، التى تشمل البتروكيماويات والمصافى النفطية وصناعات الصلب والفوسفات ، اضافه إلى عدد من المنشآت العامه مثل سكك الحديد والكهرباء والماء والبنوك وشركات التأمين ، أما الصناعات الأخرى فأنها عرضه للتخصيصية .

إن حجم القطاع العام فى العراق يعتبر كبيرا إذ يشكل انتاج هذا القطاع حوالى ٦٩ ٪ من مجموع الناتج المحلى القائم فى عام ١٩٨٦ ( عدا القطاع النفطى ) ، وأن هذه النسبه تختلف من قطاع إلى آخر إذ تشكل نسبه مساهمة القطاع الاشتراكى فى القيمه المضافه للقطاع الزراعى حوالى ٥٣ ٪ وفى الصناعه التحويلية ٧٨ ٪ وفى تجارة الجمله والمفرد ٤٨ ٪ و ٩٥ ٪ فى قطاع الخدمات الاجتماعية والشخصية و ١٠٠ ٪ فى قطاع البنوك والتأمين والكهرباء والماء .

تعتبر معظم المنشآت الحكوميه ، باستثناء المنشآت الزراعية قطاعات حيوية ومربحه ، فى حين واجهت المشاريع الحكومية فى القطاع الزراعى خسارة بسبب القيود التى فرضتها الحكومة على الاسعار بالاخص فيما يتعلق بالسلع مثل المواد الغذائية وغيرها من السلع الضرورية الأخرى .

لقد حققت مؤسسات القطاع الاشتراكىَ فى العراق ارباحا عاليه حيث سجل صافى تحويل هذه المؤسسات إلى ميزانية الحكومة نسبه تزيد عن ٢٠ ٪ من الميزانيه الاعتيادية وخطه التنمية القومية .

وقد تمكنت معظم المنشآت الحكومية من تحقيق مثل هذه الارباح ليس بسبب كفاءتها وانتاجيتها ، وإنما لعوامل أخرى وهى :

- الاجراءات الحمائيه المفرطه ازاء السلع المستورده المنافسه من خلال تحديد الاستيراد أو فرض رسوم جمركية عالية .
- منع منتجى القطاع الخاص المحليين من الاستثمار فى مشاريع تنافسيه تنتج سلعا مشابهة لتلك المنتجه من قبل المؤسسات الحكوميه .
- ابقاء الاجور بمعدلات منخفضه وتحديد الاسعار بما يضمن تحقيق هامش ربح بصرف النظر عن كفاءة وانتاجيه المؤسسات العامه .
- ضمان ائتمان محلى واجنبى للمنشآت الحكوميه لتمويل عمليات الانتاج والتسويق والخزن .
- وفرة السيولة فى الاقتصاد وقوة شرائية عالية مقابل شحة العرض فى السوق .

بالرغم من الربحية العالية التى قد تعزى إلى البيئه الاقتصادية وليس نتيجة لكفاءة القطاع العام ، قررت الحكومه بيع هذه المشاريع إلى القطاع الخاص . هناك العديد من العوامل الاقتصادية وراء هذا الاتجاه ، قد تكون زيادة الكفاءة والانتاجية من أهم العوامل ، اضافه إلى بواعث أخرى قد تكمن فى مركز الحكومة المالى ورغبتها فى الاصلاح الاقتصادى . إن الحكومة تعانى من عجز فى ايراداتها خاصه خلال السبع سنوات الاخيرة ، لذلك لم يحصل توسع فى الطاقات الانتاجية لمشاريع القطاع الاشتراكى بما يكفى لتلبية الطلب الذى اتسم بالارتفاع المستمر ، كما وان تقادم الزمن ادى هو الآخر إلى اندثار موجودات هذه المشاريع وانخفاض فى قابلياتها الانتاجية مما ادى إلى تزايد الفجوه بين العرض والطلب التى قادت إلى التأثير سلبا على نوعية الخدمات التى تقدمها هذه المشاريع للجمهور وبالتالى تدهور فى انتاجيتها .

ان اصلاح هذه البيئه يتطلب تعويم الاسعار من جهة وزيادة الاستثمار فى هذه المشاريع من جهة ثانيه ، وحيث ان تعويم اسعار منتجات القطاع الاشتراكى قد يتعارض مع الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة بسبب تأثيراته السلبية

على القوة الشرائية للجمهور خاصة إذا كانت منتجات هذه المشاريع ذات استهلاك واسع من جهة وان زيادة الاستثمارات من جهة أخرى تتطلب توفير موارد اضافيه التى اصبحت شحيحة مقارنه باحتياجات القطر وان الاعتماد على مصادر خارجية اصبح مكلفا للغاية لذلك لجأت الحكومه إلى التخصيصية بهدف الاستفادة من امكانات القطاع الخاص فى رفع انتاجية هذه المشاريع وتحسين اوضاعها المالية وتوسع انتاجها كما ونوعا بما يتلائم مع اذواق الجمهور ورغباته .

بالرغم من التخصيصية قد مضى عليها فترة فى العراق وتم انجاز عملية بيع المنشآت العامه التابعة للقطاع الزراعى بالكامل . مع هذا لم يتم اتخاذ الاجراءات ذاتها بشأن قطاعات أخرى . أما بالنسبة للقطاع الصناعى فأن العملية لم تشمل إلا على نسبه صغيرة قياسا بحجم هذا القطاع .

ويمكن ذكر العوامل التالية التى قد تحد من سرعة ونجاح التخصيصية فى العراق .

( أ ) عدم توفر سوق للاسهم المالية وعدم وجود سوق ماليه خاصه منظمه .
( ب ) سيطرة الحكومة على الجهازين المصرفى والمالى .
( جـ ) عدم يقين القطاع الخاص وعدم ثقته بالاجراءات التى تتبعها الحكومه .
( د ) اعتماد المؤسسات الصناعية على مواد اولية مستوردة وندرة ايرادات العمله الاجنبيه أو تخصيصات القطاع الخاص .
( هـ ) عدم وجود شركات استثمار فى القطر وضآلة حجم الشركات المساهمة الخاصة .
( و ) عدم اشراك الجمهور فى العملية التخصيصية وذلك لعدم تشجيع اقامه شركات مساهمه تستطيع أن تجمع رأسمال كبير يمكنها من شراء مشاريع صناعية كبيرة .
( ز ) القدرات والامكانيات الماليه المحدوده لاصحاب رؤوس الاموال المحليين الراغبين بشراء المشاريع المعروضه من قبل الحكومه .

ان جميع المشاريع التى ترغب الحكومه ببيعها إلى القطاع الخاص يتم الاعلان عنها فى الصحف اليومية من قبل الوزارة المختصه ويحدد يوم معين للمزايدة العلنيه حيث يتم ارساء المشروع على الذين يقدمون اعلى الاسعار . واحيانا يتم البيع عن طريق دعوة عدد مختار من المنتجين المحليين لتقديم عطاءات بشأن المشاريع التى ترغب الحكومه بتحويلها إلى القطاع الخاص .

أن ازالة هذه المعوقات امام تحويل القطاع الاشتراكى إلى الخاص ليس امرا بسيطا وان حلها يتطلب وقتا وقد يطول ان لم تقم الحكومه باتخاذ اجراءات عاجله باتجاه ازالة كل العقبات والقيود الادارية والقانونية التى تحول دون إنشاء الاطار المؤسسى التحتى من قبل القطاع الخاص نفسه وتحديد دور الحكومه بعد ذلك فى دعم هذا الاطار وتعزيزه وتوفير المناخ اللازم للمنافسه بين شركات القطاع الخاص من جهه وكذلك بين هذه الشركات وشركات القطاع الاشتراكى من جهه أخرى .

## — ٥ —

# التخصيصية وفرص تطوير الاسواق المالية
# دافيد جيل

## أولا : مقدمـــة

أصبحت التخصيصية نشاطا رئيسيا في العديد من البلاد . فقد جاوزت قيمة أسهم المؤسسات العامه التى بيعت حتى الآن إلى مستثمرين من القطاع الخاص فى البلاد المختلفة مبلغ ٣٠٠ بليون دولار أمريكى .

وليست هذه الفكرة حديثة العهد على الاطلاق . فالواقع أن بلاداً عديدة غمرتها عبر العصور قوى سياسية أو غيرها ، عملت تارة على تشجيع الملكيه الخاصة وتارة جنحت نحو التأميمات ثم عادت مرة أخرى إلى القطاع الخاص .

ويبدو أن الاتجاه الأخير الشائع على نطاق عالمى والذى يحتمل أن يكون مصدره تحوّل نحو حكومات أكثر توجها إلى المؤسسات الخاصة ، يعتمد الآن على شبه اجماع بين أصحاب الرأى المحافظ والليبرالى على السواء على أن ادارة القطاع الخاص والمنافسه فى السوق تحققان قدرا من الكفاءة الاقتصادية والرفاهة الاجتماعية يفوق ما تحققه السيطرة الكبيرة للدولة على المؤسسات وملكيتها لها . ويعزز ذلك أن بلاداً اشتراكية عديدة تتجه أيضا الآن وبدرجات متفاوته نحو تخصيصيه الملكيه أو تخصيصية الادارة .

وتجدر الاشارة قبل مواصلة البحث إلى أن الاستخدام الحالى لهذا الاصطلاح يقترن بصورة رئيسية بنقل الملكية من الدولة إلى القطاع الخاص . غير أنه من الأهمية بمكان التحقق مما إذا كان نقل الملكيه هذا يشمل انتقال السيطرة على ادارة

---

يشغل المؤلف منصب عضور مجلس امناء الاستثمار بمؤسسة باتريمارش فايتنشيال مانيجمنت ، بوسطن وكان يشغل سابقا منصب رئيس دائرة الأسواق المالية بمؤسسة التمويل الدولية .

الآراء الواردة فى هذه الدراسة هى آراء كاتبها ولا تمثل بالضرورة آراء مؤسسة التمويل الدولية أو مؤسسة باتريمارش فايننشيال مانيجمنت .

المؤسسة . وأهمية ذلك أن المنافع الرئيسيه للتخصيصية ترتبط بعوامل الكفاءة التى لا يمكن تحقيقها إلا إذا تمتعت الادارة بقدر معقول من الاستقلال عن سيطرة الدولة . ويتبع ذلك أن نقل الملكية وحده لا يكون له أثر يذكر على كفاءة المؤسسات ونموها الاقتصادى بصورة عامه . ففى الحقيقة ، إذا اقتصر الأمر على نقل الملكية الاسميه فقط تكون الفائدة الوحيدة المحتملة مجرد زيادة طفيفة مرة واحدة فى الايرادات العامه وانخفاض مواز فى المدخرات الخاصة .

لذلك فان الغرض من هذه الدراسة هو تقديم عرض موجز للعلاقات المتبادلة الخاصة بين التخصيصية وتطوير الأسواق المالية ، وعلى وجه الخصوص أسواق الأسهم .

وتستهدف هذه الدراسة اثبات أن تخصيصية الملكية ، ناهيك عن تخصيصية الادارة ، أمر من الصعب تحقيقه ، بدون سوق مالية محلية قوية وفعالة ، وبغير هذه السوق تصبح الأهداف النهائية وهى زيادة الكفاءة الاقتصادية والرفاهية الاجتماعية أهداف غير عملية . من ناحية أخرى فإن برامج التخصيصية تتيح فرصة هامة لعملية التحرر الاقتصادى والمالى كما تساعد على إصلاح سوق الأسهم .

وتتضمن هذه الدراسة بعض المقارنات بين البلاد وهى تلقى ضوءا على كيفية مساهمة برامج التخصيصية فى زيادة كفاءة الأسواق المالية والنمو الاقتصادى فى بلاد مختارة .

وتختتم الدراسة ببعض الملاحظات عن علاقة هذه التجارب الأخرى بزيادة تطوير الأسواق المالية فى البلاد العربية وكيف يؤدى هذا التطوير خاصة لأسواق الاسهم فيها ، إلى خلق المناخ الملائم لعملية التخصيصية .

## ثانيا - التخصيصية والأسواق المالية

توحى التطورات التاريخية بأن وجود قطاع مالى تنافسى وفعّال يمكن أن يدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية على نحو أسرع . وهذا بدوره يتطلب مجموعات كبيرة ومتنوعة من المدخرين والوسطاء الماليين ومجموعة واسعة من الادوات المالية وجهات الاصدار لتوفير « كتلة حرجة » أى مجموعة كافية من الأنشطة تبرر اقامة البنية الأساسية الضرورية للسوق المالية . ومن الطريف أن نلاحظ أن « الطلب » ( تدفق مدخرات الأفراد لشراء أدوات مالية ، وخاصة

الأسهم ) يتجه إلى التزايد لاستيعاب المعروض من الأوراق المالية إذا توفرت السياسات والضمانات الملائمة . لذلك فإن التخصيصية يمكن أن تكون عاملا حيويا فى إيجاد سوق مالية بها مجموعة كافية من الأنشطة الضرورية لتحقيق قدر من الكفاءة .

ومن الجدير بالذكر أن للكفاءة المالية معان عديدة . فهى فى هذا السياق تعنى وجود آليات تتسم بالكفاءة لتعبئة المدخرات وتوجيهها ، فان التوجيه الكفء للموارد من خلال سوق تنافسية يكفل التعويض المناسب عن درجات متفاوتة من المخاطر . ويؤدى بذلك إلى التدفق الملائم لرأس المال إلى أكثر الاستخدامات كفاءة بتكلفة وساطة منخفضة .

كما تقاس كفاءة سوق الأسهم فى الغالب فى ضوء « ديمقراطية المساهمين » أى مدى اتاحة تكافؤ الفرص « لصغار المدخرين » من أجل تعظيم العائد على مدخراتهم ، سواء بصورة مباشرة فى أسهم الشركات أو بصورة غير مباشرة من خلال المساهمة فى صناديق التقاعد وصناديق الاستثمار الجماعية ... الخ . كما يمكن قياس الكفاءة المالية على أساس قدرتها على إعطاء صغار رجال الأعمال أصحاب الأفكار الجيدة والقدرة الادارية نفس الفرص التى تتاح للمؤسسات الكبيرة لتعبئة الموارد المالية من خلال السوق المالية بتكلفة تعكس المستويات المختلفة للمخاطر والسيولة .

ويستنتج من ذلك أنه من الصعوبة بمكان نقل ملكية المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص بطريقة مقبولة سياسيا بدون سوق أسهم تتسم بالكفاءة والحقيقة أنه فى غياب مثل هذه السوق يكون البديل لبيع أسهم إلى مجموعات محلية كبيرة قائمة أو إلى جهات أجنبية هو برامج لمنح الأسهم بالتناسب لدافعى الضرائب أو العاملين فى تلك المؤسسات غير أن هذه البدائل التى تقوم على التصرف فى المؤسسات العامة بسعر أقل من قيمتها السوقية لن تسفر عن فوائد محسوسه سواء لتلك المؤسسات أو للسوق المالية . ذلك أن هذه الأسهم الموهوبة أو شبه الموهوبة تؤدى عادة إلى مجرد زيادة المدخرات أو اعادة بيعها إلى مستثمرين أكثر ثراء وحنكة . ومع ذلك يمكن على المدى البعيد ، كما سيرد فيما بعد ، خلق اهتمام جدى لدى المدخرين بحيازة الأسهم وذلك عن طريق تقديم قدر من الحوافز الضريبية لمشترى الأسهم ، مقترنة ببرامج لتوعية المستثمرين الجدد وتحقيق عدالة معاملة الاقلية من حملة الأسهم .

ورغم ما ذكرته عن بيع مؤسسات تملكها الحكومة وقدرة سوق أسهم رأس المال المحلية على تسهيل ذلك ، فإن هناك خيارات أخرى لا ينبغى اغفالها بشأن نقل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص ، من بينها التعاقد مع القطاع الخاص لادارة المؤسسات وتأجير الشركات ، وتمويل بيع أسهم شركات فردية إلى مستخدميها ومديريها .

## ثالثا : مقارنات بين الدول

تتضمن الملاحظات التالية مقارنة بين بعض البلاد غير الاشتراكية التى تسيطر فيها مؤسسات القطاع العام على جزء كبير من اقتصاداتها وبين بلاد أكثر توجها إلى القطاع الخاص .

هذه المقارنات ليست دقيقة ، فنهاك عوامل هامة أخرى مثل درجة نضوج الاقتصاد وموارده الأساسية ، لها أثر على النمو الاقتصادى يعادل فى أهميته درجة التخصيصية وقد اتخذت بلاد عديدة خطوات من أجل تعزيز أسواق أسهم رأس المال فيها وتشجيع « ديمقراطية المساهمين » من خلال معاملة ضريبية مواتية لعوائد الأسهم ، وأجراءات أخرى وقد فعلت ذلك لأسباب مختلفة وحققت نجاحا رغم تفاوت درجات التخصيصية . ومثال ذلك فرنسا والسويد اللتان رغبتا فى السبعينات فى تعزيز الوضع المالى للشركات وتخفيض ديون الشركات الكبيرة القائمة وتشجيع انشاء المزيد من الشركات الصغيرة عن طريق تشجيع اصدارات جديدة لأسهم رأس المال .

ولا تتوفر لسوء الحظ احصائيات تعزل أثر التخصيصية عن العوامل الأخرى التى تؤثر على حجم أسواق الأسهم وكفاءتها والعكس بالعكس . ومن الواضح أيضا أن أسواق الأسهم التى تتسم بالكفاءة لا يمكنها وحدها أن تحقق المنافع المرغوبة للتخصيصية .

ومع ذلك يبرز نمط باعث على الاهتمام عند مقارنة معدلات نمو اجمالى الناتج القومى ، ومستويات أهمية المؤسسات الخاصة ، وكفاءة الأسواق المالية ، ودرجات « ديمقراطية المساهمين » فى تلك الدول .

ويبدو أن ثمة علاقة بين قوة وكفاءة الأسواق المالية من ناحية ودرجة التخصيصية من ناحية أخرى سواء فى بداية عملية التصنيع أو فى مرحلة زمنية لاحقة .

فمثلا لدى الولايات المتحدة واليابان وكندا وهونغ كونغ اقتصادات قطاع خاص أكبر وأسواق أسهم أكبر وأكثر كفاءة نسبيا مما فى البلاد ذات الاقتصادات التى تخضع لسيطرة أكبر من القطاع العام .

وفى السنوات التى تلت تأميم البنوك وشركات رئيسية أخرى ، كانت لدى فرنسا سوق أسهم صغيرة نسبيا ولا تتسم بالكفاءة رغم الحوافز الضريبية التى سبق أن أشرنا اليها . غير أن برنامج التخصيصية الذى وضع موضع التنفيذ سنة ١٩٨٦ كان له أثر بالغ على هيكل الأسواق المالية . وبحلول أكتوبر / تشرين الأول ١٩٨٧ تم نقل ٢٨ من بين ٦٦ بنكا ومؤسسة استهدفها برنامج التخصيصية . وقام ما يزيد على ستة ملايين شخص بشراء أسهم بمقتضى البرنامج مما زاد إلى حد كبير من حجم وعدد المساهمين فى سوق الأسهم بفرنسا . وأخيرا وليس آخرا ، استخدمت وزارة الخزانة ما يعادل حوالى عشرة بلايين دولار أمريكى من أصل ما يعادل عشرين بليون دولار من حصيلة برنامج التخصيصية لتخفيض ديون القطاع العام .

وتمثل المانيا الغربية حالة مثيرة للاهتمام بجهازها المصرفى الكفء الذى يسيطر القطاع الخاص على معظمه وبسوق أسهم صغيرة وقليلة الكفاءة نسبيا . وفى هذه الحالة ، ينتج ضعف السوق ، جزئيا على الأقل ، من أن البنوك التجارية رغم أنها مملوكة للقطاع الخاص تسيطر بدورها على جزء كبير من أسهم رأس مال المؤسسات غير المالية . وهذا يلفت الانتباه إلى أن المؤسسات يمكن أن تكون خاصة دون أن تكون مفتوحة للاكتتاب العام من خلال سوق رسمية للأسهم . والواقع أن ٧٥ فى المائة من مجموع أصول المؤسسات فى معظم الدول التى لديها أسواق واسعة وذات كفاءة تتركز فى شركات مسجلة ( فى سوق الأوراق المالية ) وذات نطاق ملكية واسع .

ومن بين الآثار السلبية لسوق الأسهم الضيقة نسبيا فى المانيا الغربية انها لم تلب بدرجة كافية احتياجات المؤسسات الصغيرة ـ مما يعتبر مؤشرا بالغ الأهمية على انعدام الكفاءة وكانت المؤسسات الجديدة حتى أربع أو خمس سنوات خلت تجد صعوبة فى الحصول على تمويل لرأس المال المبدئى إلا من مصادر عائلية . وبالتالى كان تمويل شركات التكنولوجيا المتقدمة الجديدة يتحقق من رؤوس أموال أجنبية أكثر من المصادر المؤسسة المحلية . وقد أدى ذلك إلى القيام مؤخرا بانشاء آليات أكثر كفاءة لتمويل هذه المؤسسات ومن بين هذه الآليات انشاء

سوق صغيرة خاصة للمؤسسات الأقل خبرة ، ذات شروط أقل تشددا وتكلفة أدنى للتسجيل مما فى السوق الرئيسية ، وذلك فضلا عن إنشاء صناديق محلية للاستثمار .

وهكذا فان حجم سوق الأسهم يعتبر مقياسا جيدا ، وان لم يكن كاملا ، لدرجة التخصيصية والكفاءة المستندة إلى المنافسة و « ديمقراطية المساهمين » كما تتركز إدارة المؤسسات فى أيدى القطاع الخاص فى الاقتصادات الناجحة الأكثر نضوجا ، وينحصر تدخل الحكومة بصورة رئيسية فى حماية المستهلك والمستثمر وما يرتبط بذلك من مهام . وتعكس مثل هذه الظروف الصلات بين « ديمقراطية المساهمين » وكفاءة الأسواق المالية ، والمعدلات فوق المتوسطة للتنمية الاقتصادية ، وأهمية ملكية وسيطرة القطاع الخاص ، ومن الطبيعى وجود استثناءات ولكنها ليست عديدة .

أما من الناحية التاريخية ،فإن بريطانيا تمثل تجربة فريدة لبلد مر بالمراحل المتعددة من قطاع خاص مسيطر إلى تأميمات واسعة النطاق ثم عودة إلى التخصيصية . ففى الفترة التى سبقت الحرب العالمية الأولى كانت بريطانيا مثلا حيا لأفضل ما يمكن أن يقدمه اقتصاد يسيطر عليه القطاع الخاص وسوق مالية ذات كفاءة حتى ولو لم تكن « ديمقراطية المساهمين » عاملا ظاهرا فى ذلك الوقت واقترن هبوط نشاط سوقها المالية المحلية ابتداء من الأربعينات بتأميم الصناعة خلال تلك الفترة . غير أن إعادة تنشيط السوق المالية فى المملكة المتحدة كان حقا ملفتا للنظر ، ابتداء من أوائل السبعينات مع ازدهار أنشطة جديدة فى أسواق النقد الأوروبى والسندات الأوروبية ورأس المال المحلى ، ثم « الفرقعة الكبرى » التى أسفرت عن الغاء معظم قيود سوق الأوراق المالية فى لندن عام ١٩٨٦ .

أدى نقل شركات مثل شركة « بريتيش تيليكوم » وشركة « بريتيش غاز » وشركة « بريتيش بتروليوم » والعديد من الشركات الأخرى إلى القطاع الخاص فى السنوات الأربع الماضية ، الى اعادة تنشيط سوق الأسهم فى المملكة المتحدة الى درجة اصبحت تعتبر فى العديد من النواحى ، أكثر كفاءة الآن من سوق الأسهم الأمريكية . فان حجم العديد من الاصدارات الحديثة للأسهم البريطانية كان أكبر ، بالأرقام المطلقة والأرقام النسبية ، من الاصدارات الجديدة الأمريكية . وكانت تكاليف الوساطة فى سوق الأسهم جديدة الاصدار أقل منها فى الولايات المتحدة . وكانت أحدى المنافع الاضافية لذلك هى مساهمة صغار المدخرين

مساهمة كبيرة فى سوق الأسهم نتيجة لاعطاء الأفضلية للعاملين وأصحاب الصفقات الصغيرة من الأسهم فى الشركات التى نقلت حديثا إلى القطاع الخاص ، مما أدى إلى زيادة عدد المساهمين فى المملكة المتحدة إلى أربعة أمثاله تقريبا منذ عام ١٩٨١ على الرغم من « التناقص » الذى تلا ذلك ، إذ أن العديد منهم قد حقق أرباحا سريعة عن طريق بيع الأسهم إلى مؤسسات استثمار . وقد أسهم ذلك مساهمة كبيرة فى كفاءة سوق الأسهم بالاضافة إلى نتائجه السياسية ، حيث اكتسبت « ديمقراطية المساهمين » أهمية اضافية عندما زاد إلى درجة كبيرة عدد الناخبين الذين أبدوا اهتماما شخصيا بتشجيع كفاءة المؤسسات ويؤيد ذلك أن سوق الأسهم فى المملكة المتحدة قد عانت أقل من الأسواق العديدة الأخرى - بما فيها السوق الألمانية - من أحداث اكتوبر / تشرين الأول من العام الماضى .

والآن استعادت السوق المالية فى المملكة المتحدة مكانتها كواحدة من أهم ثلاث أسواق فى العالم ، مع سوق نيويورك وطوكيو ، رغم أن اقتصاد المملكة المتحدة قد تخلف عن معظم الاقتصادات الأوروبية الرئيسية المنافسة له ، ويعزى ذلك النجاح جزئيا إلى سياسة التخصيصية . غير أنه لولا الاجراءات التى سبقت ذلك لإعادة تنشيط البنية الأساسية للسوق المالية ، التى أحدثتها السياسات المشجعة لنمو أسواق النقد الأوروبى والسندات الأوروبية فى لندن ، لما أمكن توزيع أسهم الشركات المخصصه على نطاق محلى وخارجى واسع .

أن أثر إعادة تنشيط السوق المالية فى لندن الذى عززه الغاء القيود وسياسة التخصيصية قد زاد إلى حد كبير دخل المملكة المتحدة من العملات الأجنبية . كما زادت الاستثمارات الأجنبية فى القطاع المالى . وصاحب ذلك قيام المملكة المتحدة بالغاء القيود على الصرف الأجنبى وانتهاجها لسياسات تخفيف القيود على الانتاج مما مهد السبيل للتخصيصية . وكما أن تشجيع قوى المنافسة كان مقدمة ملائمة لسياسة التخصيصية ، فإن تحرير الاقتصاد البريطانى كان عاملا هاما فى ازدهار لندن باعتبارها مركزا هاما لسوق السندات والأسهم الأوروبية .

وهكذا تبرز أهمية « تدويل » السوق المالية فى المملكة المتحدة ، فان المملكة المتحدة بسماحها للمؤسسات المالية الخارجية بأن تتنافس فى سوقها المحلية وتستخدم لندن كقاعدة لعملياتها المالية الدولية ، هيأت المسرح أيضا لكى توزع على نطاق دولى أسهم المؤسسات التى نقلت مؤخرا إلى القطاع الخاص . ونتيجة لذلك أصبحت لندن مركزا لسوق « أسهم أوروبية » نامية أو لسوق عالمية للأسهم

رغم أن الأسهم البريطانية تمثل ما يقل عن ١٠ فى المائة من سوق الأسهم العالمية التى تبلغ قيمتها ٧,٥ تريليون دولار أمريكى ، ورغم أن حجم سوق لندن يبلغ حوالى ٢٠ فى المائة فقط من حجم سوق طوكيو .

والمقارنات بين البلاد غير الاشتراكية ذات الاقتصادات الصناعية الحديثة مثيرة أيضا للاهتمام . فإن معظم البلاد ذات الاقتصادات الصناعية الحديثة ، باستثناء هونغ كونغ وسنغافورة ، لديها نسبه كبيرة من المؤسسات التى يمتلكها ويديرها القطاع العام . كما تفرض كل هذه البلاد مستوى عاليا من الرقابة الحكومية على الانتاج ومستلزماته ويشمل ذلك بالنسبة للعديد منها درجات متفاوتة من أنظمة الائتمان الموجه والقيود على أسعار الفائدة . وغالبية هذه البلاد الأخيرة لديها ، من حيث الحجم النسبى والكفاءة أسواق مالية أقل تطورا من سوق هونغ كونغ أو سوق سنغافورة اللتين لديهما تاريخ عريق كاقتصادين قويين قائمين على مؤسسات القطاع الخاص . ويبدو وجود ارتباط فى معظم البلاد النامية الأخرى بين الدرجات العالية نسبيا من رقابة الدولة ، والأسواق المالية الصغيرة التى تفتقر إلى الكفاءة والأداء الاقتصادى دون الأمثل .

تقدم كوريا الجنوبية مثالا مغايرا . أولا ، لديها سوق أسهم كبيرة نسبيا وفعالة تستفيد أيضا من الخطوات الأولى التى اتخذت فى الفترة الأخيرة نحو « التدويل » وثانيا ، فى الوقت الذى تعتبر فيه مساهمة الحكومة فى الاستثمار فى رأس المال الثابت مساهمة عالية جدا ، فان العديد من المؤسسات التى تسيطر عليها الحكومة الكورية ، وان كان القطاع الخاص يملك جزءا منها ، تحقق على العموم أرباحا مرتفعة . ويعزى ذلك جزئيا إلى اخضاع هذه المؤسسات إلى ضغوط تنافسيه . فهى تجبر على أن تتسم بالكفاءة لانها تتنافس على العديد من مستلزمات الانتاج بأسعار السوق ويجب أن تتنافس لكسب العملاء فى الأسواق العالمية . ولا يقل عن ذلك أهمية أن الحكومة لا تتردد فى معاقبة المؤسسات التي لا تتسم بالكفاءة وذلك من خلال حلها . فهى ، باختصار تستخدم العديد من الآليات التى تطبقها أسواق مالية أخرى من أجل تشجيع الكفاءة الصناعية .

ومع ذلك فإن معظم المؤسسات الكورية التى تملكها وتسيطر عليها الدولة كلية لا تحقق أرباحا . بيد أن العديد منها قد أعيد تنظيمها فى السنوات الأخيرة أوأنها فى سبيل إعادة التنظيم ، وتم نقل بعضها إلى القطاع الخاص . وخلاصة القول أن السياسات التى ترمى إلى تعزيز سوق اسهم رأس المال المحلية

والخطوات التى اتخذت فى وقت أقرب نحو « تدويل » سوق الأسهم وتخصيصية الشركات العامة قد تزامنت مع الزيادة الكبيرة فى حجم سوق الأسهم من حوالى ١٠ فى المائة من اجمالى الناتج المحلى فى عام ١٩٨٥ إلى حوالى ٣٠ فى المائة الآن ، مع استمرار نمو الاقتصاد الكورى بقوة شديدة .

## رابعا - أسواق الأسهم والتخصيصية فى البلاد العربية

لا ينظر إلى البلاد العربية باستثناء قلة منها ، باعتبارها مشاركة نشطة فى الاتجاه العالمى نحو منح أهمية متزايدة لأسواق الأوراق المالية أو التخصيصية كوسيلتين للمساعدة على الاسراع بعجلة النمو الاقتصادى وزيادة الرفاهة الاجتماعية . وهناك أسباب وجيهة عديدة لهذا الوضع فى بلاد معينة . غير أنه بدأت تظهر مناهج جدية لمعالجة هذين المفهومين . وفيما يلى استعراض عام للوضع والتغيرات التى يمكن أن تطرأ عليه .

تم إنشاء أسواق مالية للأسهم فى خمس دول من بين ٢٠ دولة عربية ( مصر ، الأردن ، الكويت ، المغرب ، وتونس ) وفى أربع دول أخرى ( البحرين ، عمان ، المملكة العربية السعودية ودولة الامارات العربية المتحدة ) يجرى - أو على الأقل من المتوقع - تحويل الأسواق غير الرسمية القائمة إلى أسواق تتسم بقدر أكبر من الطابع الرسمى . وتمثل هذه الدول التسع حوالى ٥١ فى المائة من السكان و ٥٦ فى المائة من إجمالى الناتج المحلى فى الدول العربية .

وتتفاوت الأسواق الرسمية القائمة تفاوتا كبيرا من حيث الحجم والعمق ، ولا تشترك فى نمط معين ، بينما لا تتوفر معلومات عن الأسواق غير الرسمية تكفى لعمل تعليقات عامة .

ويبدو أن سوق عمان المالى بالأردن هى السوق الوحيدة الكبيرة بالنسبة لاجمالى الناتج المحلى فى البلاد العربية ، على الرغم من انخفاض مستوى نصيب الفرد من إجمالى الناتج المحلى فيها مقارنه بكثير من الدول الأخرى . والواقع أن سوق الأسهم فى الأردن ، بالنسبة لاجمالى الناتج المحلى ، تعتبر أكبر كثيرا من السوق الألمانية أو الفرنسية .

ومع ذلك ، وعلى الرغم من ضرورة اجراء بحوث وتحليلات إضافية قبل اعداد قاعدة بيانات مماثلة لتلك الموجودة فى أسواق بلاد نامية أخرى ، فانه تتوفر الآن ادلة ميدانية كافية ، إلى جانب حالة الأردن للتدليل على أن هذه الأسواق

الرسمية وغير الرسمية للأوراق المالية قد توسعت بمرور الزمن وأن امكانية استمرار تطورها قد تحسنت بدرجة كبيرة .

ومع ذلك تظهر التجارب فى البلاد العربية وغيرها أن حجم السوق قد يمثل عنصرا هاما ولكنه ليس العنصر الوحيد اللازم لتحقيق الكفاءة المرغوبة . إذ أن وضع اساليب نزيهة لتنظيم التداول فى اسواق الاصدارات الجديدة واسواق الاسهم والسندات التى سبق اصدارها ، وتطوير آليات لحماية المستثمرين ، وانشاء بنية أساسية مؤسسية قوية تعتبر عناصر بالغة الأهمية .

وقد توضح تجربة أسواق الأوراق المالية فى الكويت كيف يمكن أن يؤدى التوسع السريع فى حجم السوق وحجم النشاط إلى تجاوز امكانيات البنية الأساسية وقواعد التعامل فى السوق المالية ، مما يؤدى بدوره إلى تقلب غير ضرورى فى الأسعار نتيجة المضاربة وبالتالى إلى تردد المستثمرين لفترات طويلة . غير أن تطور الأسواق المحلية فى كثير من البلاد العربية بصورة عامة بلغ الآن مرحلة تتيح فرصة ممتازة وتوفر دافعا قويا للتعجيل بتطوير الجوانب النوعية اللازمة لتحقيق نمو مطرد .

وتمثل زيادة حجم العمليات قوة دافعة نحو التطوير التكنولوجى للبنية الأساسية للأسواق بدءا بأسواق الأرواق المالية نفسها . ذلك أن هبوط وتقلب الأسعار عالميا منذ ١٩ أكتوبر / تشرين الأول ١٩٨٧ دفعا المستثمرين إلى أن يكونوا أكثر حصافة ، مما شجع على زيادة الاعتماد على الكشف عن معلومات دقيقة خاصة بالشركات فى الوقت المناسب وتحسين القدرات التحليلية لوسطاء الأسواق وزيادة مستويات الوضوح فى أساليب التداول وتحسين كفاءة ترتيبات المقاصة والتسوية فى نظام الأسواق .

ولا يزال هناك بالتأكيد اجراءات كثيرة يجب اتخاذها لمواصلة تعزيز الأسواق المالية بصورة عامة وأسواق الأسهم فى الدول العربية بصورة خاصة . غير أن الأحوال السائدة فى الأسواق القائمة حاليا فى المطنقة أكثر ملاءمة للبدء فى تنفيذ برامج التخصيصية مما كانت عليه قبل خمس سنوات أو أكثر عندما لم تكن مؤسسات القطاع العام قد تأثرت بعد بالقيود التى فرضتها عجوزات الموازنات فى الماضى القريب .

ولو أحسن تنفيذ هذه البرامج فى تلك البلاد المعنية ، لأمكنها أن تستفيد من التقدم الذى أحرز حتى الآن ، وأن تسهم فى الوقت ذاته مساهمة كبيرة فى مواصلة

تطوير وتوسيع أسواق الاسهم نفسها . ويجب أن يفسر هذا الوضع على أنه يتيح فرصة عظيمة لتطوير أسواق الأوراق المالية وتنفيذ برامج التخصيصية ، كما حدث في البلاد التى ناقشناها آنفا .

وفى الوقت نفسه ، لا تزال ملكية القطاع العام بل وسيطرته على المؤسسات المالية وقطاع المؤسسات غير المالية مستمرة في الزيادة في حالات كثيرة .

وكان ظهور قطاع عام أو قطاع مؤسسات « مملوكة للدولة » ونموه السريع نتيجة لقرارات سياسية متعمدة . ولم تكن هذه القرارات مدفوعة دائما بصورة رئيسية بالسعى وراء تحقيق أهداف اقتصادية . وكان تأميم الأنشطة التجارية الخاضعة للسيطرة الأجنبية مسؤولا عن نشوء عدد لا بأس به من المؤسسات المملوكة للدولة . وفى حالات أخرى ،أثيرت اعتبارات الأمن القومى كسبب لقرارات التأميم . كما كانت حماية العمال فى الشركات الخاصة المفلسة سببا ثالثا وهاما للتأميم غير أن مؤسسات القطاع العام تنشأ - إلى حد كبير - نتيجة مبادرة حكومية أو تفويض حكومى من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وقد تطورت المؤسسات العامة لتصبح عنصرا بالغ الأهمية ان لم يكن مهيمنا فى اقتصاد كثير من البلاد العربية . فقد ذكر أن المؤسسات العامة فى مصر كانت تمثل فى أواخر السبعينات ٤٨ فى المائة من مجموع تكوين إجمالى رأس المال الثابت أى حوالى مثلى المتوسط السائد حينذاك وهو ٢٧ فى المائة بالنسبة لمجموعة متنوعة من البلاد النامية الأخرى . كذلك زاد قطاع المؤسسات العامة فى الجزائر نصيبه فى النشاط الاقتصادى من أقل من ٦ فى المائة فى عام ١٩٦٥ إلى أكثر من ٦٠ فى المائة فى السنوات القليلة الماضية .

وفى الكويت نشأت المساهمة الحكومية الكبيرة فى أسهم رأس مال الشركات المحلية أصلا نتيجة المساندة النشطة لسياسات التنمية الاقتصادية واعتبارات تتعلق بالاستخدام الانتاجى لعائدات البترول . غير أن هذه المساهمة أصبحت بعد ذلك أكثر هيمنة نتيجة لتدخل الحكومة مرتين ، أولهما فى سوق الكويت للأوراق المالية فى أعقاب أزمة عام ١٩٧٦ ، ثم بعد إنهيار سوق المناخ فى علم ١٩٨٢ . وفى نهاية عملية التدخل الثانية لمساندة السوق ، أصبحت الدولة تمتلك ٤٨ فى المائة من كافة أسهم رأس المال المسجلة وتسيطر على حوالى نصف جميع الشركات المسجلة .

كذلك كان حصول القطاع العام على حصة كبيرة من أسهم الشركات فى

المملكة العربية السعودية نتيجة طبيعية لسياسات التنمية الاقتصادية وما تنطوى عليه من أهداف اجتماعية .

ومن جهة أخرى ينظر حاليا إلى التخصيصية فى سلطنة عمان باعتبارها وسيلة لاعادة توزيع الموارد المالية للخزينة العامة وتخفيض مصروفات الموازنه فى المستقبل عن طريق تعبئة مدخرات القطاع الخاص ليتولى مسؤولية المؤسسات التى بلغت مرحلة النضج وتوفير استثمارات اضافية فيها .

ويمكن أن تؤدى التخصيصية إلى تخفيف قيود الموازنة السائدة حاليا فى دول كثيرة ، وفى الوقت نفسه إلى زيادة تخصيص موارد القطاع الخاص فى شكل رأس مال مشارك بدلا من الودائع التى تستحق عليها فوائد ، كل ذلك بهدف زيادة كفاءة الاستثمار الانتاجى وخلق فرص العمل .

ولعل أكبر العقبات التى تعترض طريق التقدم وتحقيق منافع زيادة روح المنافسه والكفاءة فى الاقتصاد بشكل عام ، عقبات ذات طبيعة ثقافية واجتماعية . ولا شك أن إحدى القضايا الأساسية تتعلق بالتحول من حماية المؤسسات إلى حماية المستثمرين وخاصة المساهمين الخارجيين الذين يمثلون أقلية . ذلك أن مفهوم توفير الحماية للمؤسسات والاهتمام بها متأصل بعمق فى مجتمعات كثيرة . وهو مفهوم قوى بصورة خاصة فى حالة مؤسسات القطاع العام .

وهناك بصورة عامة ثلاثة أنواع من الحماية الواقعية ذات صلة بالموضوع الذى نحن بصدده وهى : حماية أغلبية المساهمين دون الأقلية والحماية من المنافسة ، والحماية من التصفية . وهذه الأنواع الثلاثة من الحماية تقود إلى الاعتبارات التالية .

أولا : طالما أن المستثمرين الخارجيين الذين يمثلون بهذه الصفة مساهمين محتملين بالأقلية يشعرون أن أصحاب الأغلبية - الذين يتألفون عادة من العائلات فى شركات القطاع الخاص ، ولكن يشملون أيضا الحكومة نفسها فى حالة المؤسسات التى يسيطر عليها القطاع العام - لا يخضعون للالتزامات الناشئة عن التقيد بنصوص القانون الخاصة « بحماية المستثمر الخارجى » فإن عددا قليلا جدا من المستثمرين الأفراد هو الذى سيقبل المخاطرة الاضافية المرتبطة بصفة الأقلية ، بالاضافة إلى مخاطر النشاط التجارى العادية .

ثانيا ، تمارس مؤسسات عديدة مملوكة للحكومة نشاطها فى بيئات احتكارية وتتمتع بالحماية من الضغوط التى تفرضها الأسواق التنافسية على أسعار

مستلزمات الانتاج والمنتجات وهكذا ، إذا تقرر نقل مؤسسة مملوكة للدولة إلى القطاع الخاص ، فإن أداءها المقدر فى ظل أوضاع السوق يمثل معيارا هاما وحاسما لتقييم السعر الذى يحتمل أن تعرض به أسهمها بنجاح على جمهرة المستثمرين .

ثالثا ، تحتل الحماية من الافلاس للمحافظة على فرص العمل ، مكانا عاليا كعنصر من عناصر انشاء المؤسسات المملوكة للدولة أو تأميم الشركات الخاصة القائمة . وهكذا فان تصفية هذه الشركات لمصلحة تشجيع روح جديدة من الكفاءة الاقتصادية يحتمل أن يظل اجراء يصعب اتخاذه بشكل خاص فى مواجهة الآثار السياسية .

وهناك عنصر هام آخر يؤخذ فى الاعتبار عند تطوير أسواق الأسهم بطريقة ايجابية ، وهو تعزيز المؤسسات المالية غير المصرفية التى تقوم عادة بدور رئيسى فى تعبئة المدخرات وتوجيهها عن طريق أسواق الأوراق المالية . والمعروف تاريخيا أن مؤسسات الادخار التعاقدى مثل صناديق المعاشات وشركات التأمين وصناديق الاستثمار الجماعى لم يكن لها نفس الدور الهام فى عمليات تعبئة المدخرات وتوجيه الموارد فى البلاد العربية ، الذى قامت به فى بلاد غربية كثيرة . إذ تمثل الاستثمارات المؤسسية حوالى ٤٠ فى المائة من مجموع المدخرات فى المملكة المتحدة وكندا ، بل وحوالى ١٥ فى المائة فى دول مثل كوريا وشيلى والهند وهكذا ، هناك مجال كبير للنمو فى هذا الجانب من عملية تطوير أسواق الأوراق المالية فى البلاد العربية . وأهم من ذلك يعتبر وجود قاعدة قوية من الاستثمارات المؤسسية وما تنشده عادة من أهداف طويلة المدى شرطا ضروريا لنجاح التخصيصية تماما مثل وجود المدخرين الأفراد فى السوق المالية .

## خامسا ـ الخلاصة :

يعتبر اتخاذ خطوات لضمان قدر أكبر من الوضوح فى حسابات الشركات وسن وتطبيق تشريعات لحماية المستثمرين ، وتطوير وتحديث البنية الأساسية للأسواق وتشجيع أساليب الأسواق المتسعة بقدر أكبر من النزاهة ، شروطا بالغة الأهمية لاقبال المستثمرين على شراء الأسهم وبالتالى توسيع أسواق الأسهم المتسعة بالكفاءة والتى تدعو الحاجة اليها بدورها لاتاحة تنفيذ برامج ناجحة

للتخصيصية . غير أن عملية التخصيصية يجب ألا تفهم على أنها تعنى مجرد نقل الملكية . والأحرى أنه يجب إعتبار نقل السيطرة والمسئولية الادارية عنصرا هاما فى مثل هذه البرامج من أجل زيادة المنافع التى يحتمل أن تعود على الاقتصاد ككل إلى أقصى حد .

صحيح أن مواجهة الواقع المتعلق بخلق سوق مالية حقيقية قد يكون أمراً مؤلما وأحيانا يستدعى عمليات تصحيحية لا تحظى بالشعبية . غير أن التجربة أظهرت أن المجتمعات التى لديها الاستعداد لقبول مستوى معين من التضحيات المؤقتة كجزء من ثمن تحقيق الرخاء الطويل الأمد كوفئت أيضا بتحقيق السلم الاجتماعى والاستقرار السياسى الطويلى الأمد . وقد تكون هذه أهدافا سياسية هامة فى البلاد العربية كل على حدة ولكن من المؤكد أنها قد تمثل شروطا مسبقة لا غنى عنها فى نجاح تنفيذ أهداف سياسات التكامل الاقليمى .

خلاصة القول أن تطوير الأسواق المالية ، وخاصة أسواق الأسهم ، يمكن أن يسهم فى زيادة معدلات النمو الاقتصادى والرفاهية الاجتماعية . كما أن تطوير أسواق الأسهم أمر ضرورى إذا أريد تنفيذ برامج التخصيصية بنجاح . ويمكن أن يعزز كل من هذين النشاطين الآخر من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية النهائية .

# تعقيب

## حازم الببلاوى*

تعالج ورقة السيد جيل موضوعين يدور الحديث عنهما كثيرا فى هذه الأيام وهما : التخصيصية والاسواق المالية والواقع أن كل مفهوم منهما يمثل موضوعا رئيسيا فى حد ذاته فى النقاش الجارى عن التنمية الاقتصادية .

تفترض الورقة ضمنا أن « التخصيصية » هى المبدأ المقبول لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى الدول المتقدمة والنامية على السواء . ويؤكد المؤلف أن تحرك الكثير من البلاد الاشتراكية نحو نقل الادارة أو الملكية إلى القطاع الخاص بدرجات متفاوتة يؤيد هذه النقطة . وفى اعتقادى أن رأيا أكثر تحفظا من شأنه أن يعكس حقيقة الوضع بصورة أفضل .

تبحث الورقة فى العلاقات بين التخصيصية والتطور المالى ولا سيما تطور أسواق الاسهم ، وتقول أن العلاقات المتبادلة هى طريق من اتجاهين أى أن وجود أسواق مالية متطورة يعد شرطا مسبقا لنجاح جهد التخصيصية بنفس القدر الذى تكون فيه التخصيصية حافزا فعالا لتطوير الاسواق المالية . غير أن الورقة تركز على الجانب الأول وتتناول الجانب الثانى بصفة عرضية فحسب .

فيما يتعلق بالتخصيصية ، يؤكد السيد جيل أن هذه الفكرة ليست جديدة على الاطلاق وهو على حق فى ذلك . فالدول منذ قرون عديدة ظلت تشجع القطاع الخاص ، ثم جاءت موجة التأميمات والقطاع العام والآن نشهد التخصيصية من جديد .

إذا اقتصر بحثنا على الدول النامية ، فمن الجدير أن نتذكر أن الرأى السائد فى التنمية خلال الخمسينات والستينات ذهب إلى أن الأسواق قد عجزت بشكل متكرر عن العمل بصورة فعالة فى هذه الدول . ولا يعترض على هذا الرأى إلا القليل من علماء الاقتصاد مثل بيتر باور . فأغلبية علماء الاقتصاد ووكالات المعونات الدولية كانت تؤيد بنشاط سياسات التدخل الحكومى . وقد وجهت

* رئيس مجلس الادارة ، البنك المصرى لتنمية الصادرات .

المعونات الفنية لدعم هيئات التخطيط الحكومية وقدمت الأموال العامة أساسا لتمويل استثمارات القطاع العام .

ان ملكية القطاع العام لا تمثل بالضرورة الحل لنقائص السوق . فقد كان أداء القطاع العام فى الستينات والسبعينات مخيبا للآمال بشكل كبير . واتضح أن نقائص القطاع العام يمكن أن تشكل خطورة وضررا أكبر على التنمية الاقتصادية من فشل السوق . غير أنه من الصحيح أن الاداء السيىء للقطاع العام ينبغى ألا يخفى قيود السوق ذاته . والتخصيصية لا تعتبر بلسما لنقائص القطاع العام ، كما لم يكن تدخل القطاع العام بلسما شافيا لنقائص السوق . ولا شك أنه ينبغى علاج افراطات القطاع العام ، وأن تتخذ الخطوات لتحسين الكفاءة فى القطاعين العام والخاص على السواء . وينبغى أن يسير ذلك حسب كل حالة على حدة إذ لا يمكن قبول قواعد عامة للعمل . فالتخصيصية ليست مبدأ جديدا ولن تنجح إلا إذا طبقت على أسس عملية .

ليس المقصود بالتخصيصية تفتيت أوصال الدولة بل انعاش الدولة وإعادة تأهيل آلية الاسعار . والواقع أن ما اكتسبته الدولة من حجم مع تزايد ملكيتها للقطاع العام ، قد خسرته من جانب الكفاءة . فقوة الدولة ، مثل قيمة النقود تماما ، تتلاشى مع ازدياد ضخامتها . وقد أدت زيادة التدخل إلى ترهل الدولة وعدم فعاليتها . فصغر حجم الحكومة وضآلة حجم القطاع العام ليسا دوما من علامات ضعف الدولة ، بل غالبا ما يدلان على قوة الدولة . وهكذا ، فإن التخصيصية يمكن أن تعزز الدولة بدلا من أن تضعفها . لذلك فمن المحتم وضع برنامج مفصّل بعناية لعملية التخصيصية ، مع الاخذ فى الاعتبار مرحلة التنمية الاقتصادية ، ومدى نضج القطاع الخاص ، وتوافر فرص الاعمال ، ونوعية وحوافز الموظفين الحكوميين والبيروقراطية .. الخ ، وسوف يكون من دواعى الاسف أن توصف قصة التخصيصية خلال سنوات الثمانينات كمجرد أرجوحة دوارة بين القطاع الخاص .. إلى القطاع العام .. إلى القطاع الخاص وهكذا دواليك إلى ما لا نهاية . « فالتخصيصية » عنصر فى مفهوم أكبر يتمثل فى اصلاح المؤشرات الاقتصادية السليمة . وبدون النهوض بالمنافسة فى الوقت ذاته ، فإن القطاع الخاص لم يكون أكثر كفاءة من القطاع العام .

بعد تعريف معنى « التخصيصية » فى المقدمة وعرض الاتجاه العام المؤيد لها فى بلاد كثيرة ، يركز المؤلف فى القسم الثانى من ورقته على دور « الاسواق

المالية » فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية بوجه عام ، وفى نجاح عمليات « التخصيصية » بوجه خاص . ويشير فى هذا الصدد إلى معيارين رئيسيين لاقامة نظام مالى سليم هما الكفاءة فى تعبئة وتخصيص المدخرات من ناحية ، وتحقيق ديمقراطية المساهمين من ناحية أخرى . أن هذا المعيار المزدوج ليس بعيدا عن معيار الكفاءة والانصاف الذى نوقش بشكل مستفيض فى أدبيات الرفاهية ، بالرغم من عدم وجود مبادلة ضرورية فيما بينهما .

وإذا كان المؤلف قد عرّف ما يعنيه بالتخصيص الكفء للمدخرات وديمقراطية المساهمين ، فليس هناك الكثير فى الورقة عن السبل والوسائل لتحقيق هذه الاهداف . فالمؤلف لا يشير إلا فى الخاتمة إلى الاجراءات المحددة لتعزيز الكفاءة والديمقراطية من خلال زيادة الشفافية فى حسابات الشركات ، وتطبيق تشريعات حماية المستثمرين ، وتحديث البنية الاساسية للاسواق .

ويقدم القسم الثالث من الورقة بعض المقارنات بين الدول . وعلى الرغم من اعتراف المؤلف بعدم دقة المقارنات المستخدمة وأن هناك « عوامل مهمة أخرى لها نفس التأثير المهم على النمو الاقتصادى » فهو « يخرج ببعض الاستنتاجات الشيقة » أولها أن هناك علاقة بين الدول التى توجد فيها أسواق مالية قوية والدول التى سارت فى طريق التخصيصية . غير أن هذه النتيجة تبدو لى ضربا من التكرار الذى لم يأت بشىء جديد أكثر منها استنتاجا فعليا . فوجود قطاع خاص عريض من حملة الاسهم ( التخصيصية ) ، يعنى حتما وجود سوق مالية أكبر حجما وأكثر قوة .

كما أنه لو اتفق المرء مع المؤلف فى أن حجم السوق المالية يعد وكيلا طيبا ، إن لم يكن كاملا ، لدرجة « الملكية الخاصة » فمن غير الواضح على الاطلاق أن نفس الشىء سيكون وكيلا أيضا « للكفاءة التنافسية وديمقراطية المساهمين » فوجود قطاع خاص ضخم يمكن أن يكون مركزا واحتكاريا أو فى أيدى قلة إحتكارية ، بل وهذا ما يحدث فى أغلب الاحيان . غير أن المؤلف ينتهز الفرصة فى نفس الوقت للاشارة إلى إجراءات محددة اتخذتها الحكومات لتعزيز ديمقراطية المساهمين خلال عملية التخصيصية مثل الأفضليات التى منحت للموظفين لشراء الاسهم فى شركاتهم المحولة للقطاع الخاص وغير ذلك من الاجراءات .

ويسترعى المؤلف الانتباه إلى سمة مهمة جدا من سمات عمليات التخصيصية التى تمت مؤخرا والتى تتمثل فى تدويل الاسواق المالية . فهذا التدويل يهيىء

فرصا جديدة لتخصيص وتعبئة الموارد على نحو أفضل . ومن المعروف جيدا أن دور النظام المالى يتمثل فى ربط المدخرين والمستثمرين معا ، مع تقديم اقتصاد الوساطة ، أى تأمين التحويل الامثل لاجيال الاستحقاق ، وتوزيع الاخطار بالنسبة للمدخرين وخفض التكاليف بالنسبة للمستثمرين . واضافة بعد دولى للاسواق المالية ، تتسع آفاق المدخرين والمستثمرين لتشمل الاسواق الاجنبية بالاضافة إلى الاسواق المحلية . ومع تدويل الاسواق المالية ، تصبح المدخرات الخارجية متاحة لتمويل الاستثمارات المحلية ، مع تهيئة فرص أجنبية للمدخرين المحليين . ويمكن لتدويل الاسواق المالية أن يهم بصفة خاصة المنطقة العربية التى تضم بلدان فائض وبلدان عجز على السواء . واقامة سوق مالية عربية - وهو حلم قديم - يمكن أن يساعد على توجيه الاموال من الدول ذات الفائض فى المدخرات إلى الدول التى تعانى من نقص فى المدخرات المحلية ( التكامل المالى ) . وعلاوة على ذلك ، فإن دول العجز العربية التى هى فى العادة دول مصدرة للعمالة ، يمكنها أن تقدم ، من خلال « التخصيصية » فرصا حقيقية للاستثمارات للمساعدة فى تحويل جزء من الثروة المالية المملوكة لدى المغتربين المقيمين فى دول الخليج ، والتى توجد حاليا فى أسواق مالية أجنبية . والجدير بالذكر أن هروب رؤوس الاموال يرجع فى جزء منه إلى الافتقار إلى فرص الاستثمار المحلية المتاحة . ليس هناك من شك فى أن التخصيصية وتطور الاسواق المالية بعد ذلك ، يمكن أن يلعبا دورا أساسيا فى تشجيع الاستثمارات بين الدول العربية وإنشاء السوق المالية العربية فى النهاية .

يقدم القسم الأخير من الورقة مسحا لاسواق الاسهم فى الدول العربية ، وعلى الرغم من أن هذا القسم وصفى أساسا فإن المؤلف ينتهز الفرصة للتركيز على بعض الحجج المؤيدة للتخصيصية فى المنطقة .

**أولا** : تساعد التخصيصية بصفة خاصة فى « التخفيف من الضغوط المالية القائمة » غير أن هذه لا تعدو عن كونها جرعة علاجية واحدة لزيادة الايرادات المالية ، إلا إذا تم تقييم الموجودات المراد تخصيصها بشكل سليم - وهذا ما يجب أن يحدث - لتغطية الدخل المخصوم من الموجودات فى المستقبل .

**ثانيا** : « تؤدى التخصيصية إلى اقامة بيئة أكثر كفاءة عن طريق تحويل التركيز من حماية المؤسسة إلى حماية المستثمرين » والواقع أن الحماية المفرطة تعد عائقا رئيسيا أمام الكفاءة فى الكثير من مؤسسات القطاع العام . ومن المعتقد

أن التخصيصية ستخفض منَ الضغوط السياسية الرامية إلى زيادة الحماية بقدر ليس له ما يبرره .

تلخص الفقرة الأخيرة من الورقة موقف المؤلف وهو أن التنمية المالية تعتبر عاملا حاسما فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وأن التخصيصية والاسواق المالية هما عاملان يدعم الواحد منهما الآخر . وليس هناك من يعترض على هذه النتيجة العامة . غير أنه من الصحيح أن هذا الموضوع الواسع ، أو الموضوعين ، لا يمكن انصافهما بالشكل الواجب نظرا لمحدودية الزمان والمكان . ولقد نجح السيد جيل باقتدار فى اعطائنا ورقة زاخرة بالفكر كما أعطانا مسحا يفيض بالمعلومات .

- ٦ -

# التخصيصية فى المملكة الأردنية الهاشمية

## جواد العنانى وريما خلف*

إكتسبت التخصيصية أهمية متعاظمة فى الأردن منذ عام ١٩٨٥ . وهى جزء من « التوجه الإقتصادى الجديد » ومؤشر من مؤشراته . وقد ظلت تشكل منذ بدء العمل بها محط الإهتمام العام . أما المؤسسات التى كانت هدفاً للأخذ بالتخصيصية فيها فهى مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية ، ومؤسسة النقل العام ، والخطوط الملكية الأردنية . ولم يتناول معظم الحوار الذى نقلته وسائل الإعلام قضية التخصيصية فى حد ذاتها بالتعمق المطلوب ، بل ظل يدور بشكل أساسى حول مزايا ومضار الأخذ بالتخصيصية فى هذه المؤسسات . بيد أنه يتضح مما رشح عن وسائل الإعلام أن فكرة التخصيصية كانت مقبولة ، كما أنها كانت ، فى كثير من الحالات ، موضع ترحيب بوصفها دليلاً على إقتصاد أكثر حرية . وتبسط هذه الورقة بالتفصيل الأسباب الداعية للأخذ بالتخصيصية فى ضوء نتائج تقييم نطاق القطاع العام فى الأردن وتعرض الورقة تقييماً لأداء مؤسسات القطاع العام ، وتتناول بالبحث العوائق التى تعترض نجاح عملها . وأخيراً ستوصى الدراسة بخطة للتخصيصية ، وذلك بعد تقديم عرض موجز للمشكلات التى تواجهها .

### أولاً : الأسباب الداعية إلى الأخذ بالتخصيصية

أعلنت الحكومة الأردنية رسمياً فى عام ١٩٨٦ عزمها على الأخذ بالتخصيصية فى الأردن عندما أنشأت لهذه الغاية لجنة على المستوى الوزارى تعنى بالتخصيصية . وأوكل إلى هذه اللجنة تقييم المقترحات المطروحة للأخذ

---

* جواد العنانى - رئيس الجمعية العملية الملكية ، الأردن .
ريما خلف - مديرة دائرة البحوث الاقتصادية بوزارة التخطيط ، الأردن .

بالتخصيصية ، سواء كانت فى شكل تحويل السيطرة على المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص أو فى شكل إدخال تقنيات الإدارة فى القطاع الخاص على مؤسسات القطاع العام .

وكانت أحوال الركود الإقتصادى التى سادت الأردن منذ عام ١٩٨٣ هى أحد العوامل الرئيسية التى كانت وراء إحياء السياسات الإقتصادية التى تعنى بتشجيع القطاع الخاص . ففى خلال الفترة ١٩٨٣ ـ ١٩٨٦ كان متوسط معدل النمو السنوى للناتج المحلى الإجمالى أقل من ٣ فى المائة بالقيمة الحقيقية . وإذا ما وضعنا فى الإعتبار أن المعدل العالى للنمو السكانى الذى يزيد فى السنة على ٣,٥ فى المائة ، فإن ذلك كان يعنى بالضرورة حدوث إنخفاض فى مستوى المعيشة والرفاه العام . وبالإضافة إلى ذلك بدأ الاستثمار الخاص يعانى بسبب تقدير المقاولين وأصحاب المشاريع فى القطاع الخاص للوضع الإقتصادى العام المرتقب . وقد أخذ تكوين رأس المال الثابت الخاص فى الإنخفاض فى عام ١٩٨٣ ، غير أنه إزداد إنخفاضا خلال السنتين ١٩٨٦ و ١٩٨٧ إذ تفيد التقديرات الأولية أنه هبط فى السنتين المذكورتين بما يزيد على ٣٠ فى المائة في السنة . وأنه وصل فى عام ١٩٨٧ إلى أدنى مستوى له فى الثمانينات .

ويعزى معظم االتباطؤ الإقتصادى إلى الكساد الإقتصادى فى بلدان الخليج المصدرة للنفط الذى جاء فى أعقاب الهبوط الحاد فى أسعار النفط . فالأردن يرتبط باقتصادات بلدان الخليج فى أكثر من وجه . إذ تعمل فى الخليج أكثر من ثلث القوى العاملة الاردنية . وفى عام ١٩٨٤ ، بلغت تحويلات العاملين الأردنيين ٤٧٥ مليون دينار أردنى ، أى ما يعادل حوالى ثلثى مجموع الايرادات مما يصدره البلد من سلع ومن خدمات غير عناصرية ( Non-factor services ) وبلغ الدعم الذى قدمته بلدان الخليج للميزانيةالأردنية فى عام ١٩٨٣ ما يعادل نصف الايرادات المحلية للحكومة الأردنية . وعلاوة على ذلك ، تبلغ صادرات الأردن إلى البلدان العربية حوالى نصف مجموع صادراته من البضائع . ومن هنا كان للتباطؤ فى اقتصادات الخليج أثر على أكثر من حساب من حسابات الإقتصاد الأردنى . وبانخفاض الصادرات الأردنية إلى الأقطار العربية ، تفاقمت الآثار الإنكماشية التى ترتبت على انخفاض الطلب الإجمالى المحلى على الانتاج الاردنى من السلع الاساسية . كذلك تفاقمت مشكلة البطالة المحلية مع توقف أسواق البلدان المجاورة عن إستيعاب المزيد من العمال الأردنيين ، إذ إرتفع مستوى البطالة

الحالى إلى ٨ فى المائة فى مقابل ما يقل عن ٣ فى المائة فى عام ١٩٨٠ . كما أن التغلب على العجز فى الميزانية الحكومية أصبح متعذرا بعد تضاؤل الدعم الرسمى للميزانية .

وفى إطار هذه الأحوال الإقتصادية وعدم وجود أية مؤشرات على إحتمال انعكاس إتجاهها تلقائياً فى المدى المتوسط برزت فكرة الأخذ بالتخصيصية فى الأردن . وكان المسؤولون فى الحكومة يرون أن الاستراتيجية الوحيدة السليمة لاستعادة زخم النمو تتمثل فى تقوية دور القطاع الخاص وتنشيطه . ومن هنا فإن استراتيجية التخصيصية التى وردت فى ورقة حكومية رسمية قدمت إلى مؤتمر إنمائى دولى فى عام ١٩٨٦ قد ضمّت عنصرين إثنين ، يهدف أولهما إلى زيادة الإستثمار الخاص المستقل عن طريق توفير مناخ إقتصادى مناسب لعمل القطاع الخاص وذلك برفع القيود والرقابة الحكومية عن قطاع الأعمال . ويتمثل العنصر الثانى فى تقليل مشاركة القطاع العام فى الأنشطة التجارية وذلك عن طريق بيع الأصول إلى المقاولين وأصحاب المشاريع فى القطاع الخاص . وهذا التوجه إلى الأخذ بالتخصيصية يستند إلى أسبابا وجيهة عدة أهمها :

١ - التخصيصية تعنى الترشيد . وذلك يستلزم الإمتناع عن الإنفاق غير الضرورى وتعزيز الانتاجية . ومع أن ثمة تذمراً من أن المؤسسات الحكومية لا تدار بمثل الكفاءة التى تدار بها مؤسسات القطاع الخاص ، إلا أن هذا القول لا يستند إلى دليل علمى قاطع فى الأردن . ومع أن هناك مؤشرات واضحة تدل على أن الإدارة أفضل فى المؤسسات التى يمتلكها ويديرها القطاع الخاص ، إلا أن هناك أيضاً مؤشرات تدل على عكس ذلك . بيد أن البيانات الميدانية التى جمعها المؤلفان عن الأردن تبين بما لا يدع مجالاً للشك أن حصص الحكومة فى الشركات والإستثمارات لا تحقق سوى عائد ضئيل ويتجه أيضاً إلى الإنخفاض مع مرور الزمن . وفى المقابل ، تزيد تكلفة الفرصة البديلة المترتبة على إحتفاظ الحكومة بأموال حصصها هذه عن ٧ فى المائة ، فى حين أن متوسط العائد يكاد لا يتعدى ٣ فى المائة . ولذا اتجهت الحكومة إلى بيع حصصها . هذا فضلاً عن وجود عمالة زائدة ، ناجمة عن ضغوط إجتماعية وإقتصادية فى المؤسسات التى تملكها الحكومة والإستثمارات التى تملك الحكومة حصه كبيرة فيها . وبالإضافة إلى ذلك ، تقوم الحكومة بضمان القروض الدولية وسندات الشركات المحلية التى تصدر

لصالح هذه الإستثمارات . وفى هذه الظروف ، يميل الدعم المباشر وغير المباشر الذى تقدمه الميزانية العامة لهذه المؤسسات إلى الإزدياد مع مرور الوقت فى مقابل تناقص العائدات .

تعتبر التخصيصية جزءاً لا يتجزأ من الخطة الحكومية الرامية إلى تحقيق لا مركزية الاقتصاد ورفع القيود والرقابة الحكومية عنه وتقريبه قدر الإمكان من النشاط الإقتصادى الحر . وفى حين أن الدستور الأردنى ينص على أن يدار الإقتصاد بما يتفق و « روح المبادرة الخاصة » فقد شهدت السنوات الخمس عشرة الأخيرة بوجه خاص خروجاً عن هذه القاعدة غير أن هذا الإتجاه أملته الأحوال والظروف السائدة ، ولم يكن نتيجة لتخطيط مقصود . فقد أدت سلسلة من القرارات الخاصة التى إقتضتها الاستجابة للأحوال والظروف الطارئة إلى دعم هذه السيطرة الحكومية الزائدة . وكانت من العوامل البارزة فى هذا الشأن تلك الزيادة المفاجئة فى قدرة الحكومة على رفع ايراداتها من المصادر الأجنبية والمحلية ، ولا سيما خلال عقد الإنتعاش النفطى فى الفترة ١٩٧٤ ـ ١٩٨٣ . فقد تمكنت الحكومة الأردنية بفضل المعونات العربية والقروض الدولية الميسرة مع زيادة إنفاقها على مشاريع وبرامج البنى الأساسية المادية والاجتماعية . ومع ذلك فقد تم ، بين عامى ١٩٧٤ و ١٩٨٣ ، إحياء دور الحكومةالتقليدى لتمد يد المساعدة للمحرومين من جهة ولتصحيح الإتجاهات الدورية القصيرة الأجل فى الاقتصاد من جهة أخرى . وكانت المعدلات المتزايدة للتضخم تقابل بسلسلة من سياسات الدخل فى مجال الاستثمار والاستهلاك . كما أن الحكومة كانت تقوم على الفور بالاستثمارات الضرورية التى لم يضطلع بها القطاع الخاص ، فى مجالات السياحة والصناعة والزراعة والنقل ، وبوجه خاص مشاريع التعدين الكبرى . وفى ميدان الإستهلاك ، أنشأت الحكومة وزارة التموين ، والمؤسسة الإستهلاكية المدنية ، وغير ذلك من المرافق ، فى محاولة للتخفيف من أثر إرتفاع تكاليف المعيشة على موظفى الحكومة .

أما العامل الرئيسى الذى اضطر الحكومة إلى إعادة النظر فى هذا الإنفاق الضخم فيتمثل فى تناقص قدرتها على إلتماس أموال محلية وعلى تدبير قروض أجنبية حتى بتكاليف مرتفعة ، وفى الحاجة إلى دعوة القطاع الخاص إلى المشاركة فى المسؤولية للحد من البطالة المتزايدة التى يقترب معدلها من ١٥ فى المائة والتى تنذر بالإرتفاع بوتائر أعلى فى المستقبل .

٢ - يواجه الإقتصاد الأردنى مشكلات أساسية تعوق تقدمه وهى مشكلات فى طريقها ، مع إقتراب عام ٢٠٠٠ ، إلى أن يستفحل خطرها . فمعدل النمو السكانى العادى إستناداً إلى إحصاءات صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية ، يبلغ ٣,٨ فى المائة ، وهو بذلك يضع الأردن فى الترتيب بعد كينيا . وهذه الزيادة تجعل التوزيع السكانى يميل باتجاه الأجيال الصغيرة السن . ومما يزيد من تفاقم هذه الحالة تركز السكان وتجمعهم فى منطقة عمان - الزرقا التى تضم حالياً ٦٠ فى المائة من سكان الأردن فى مساحة لا تكاد تزيد عن ٣,٥ فى المائة من المساحة الكلية . وهذا الوضع يفرض على البلاد عبأين . يمثل العبء الأول فى التكلفة المترتبة على إرتفاع معدل التزاحم ، ويتمثل العبء الآخر فى التكاليف غير الاقتصادية المترتبة على إنخفاض التزاحم . وعلاوة على ذلك ، فإن توزيع الموارد الطبيعية الرئيسية يتناقض تماماً مع توزيع السكان . فبعد إنجاز البنية الأساسية ، ستقع مهمة إعادة توزيع السكان على عاتق القطاع الخاص الذى يتعين عليه أن يقوم بدور نشط فى الإقتصاد .

وبوجه عام لابد من التشديد على أن الدور النشط الذى تقوم به الحكومة لم يحقق حتى الآن سوى نتائج كمية . ومع ذلك لابد ، لكى يتسنى للاقتصاد الأردنى أن ينهض ليحقق نمواً مطرداً وسريعاً ، من تحقيق هدفين أساسين هما رفع مستوى الإستثمار من أجل خلق المزيد من فرص العمل ، والتخفيف من الضغوط الواقعة على ميزان المدفوعات وذلك عن طريق زيادة إعانات التصدير . ولا يمكن تحقيق هذين الهدفين إلا باتخاذ خطوتين رئيسيتين ، تتمثل أولاهما فى تعزيز المزية النسبية للأردن عن طريق إستخدام الموارد البشرية الوفيرة التى ينعم بها ، وتتمثل الخطة الأخرى فى إتاحة التفاعل الحر بين القوى الإقتصادية لتحسين النوعية وزيادة القدرة التنافسية .

ويستدعى أسلوب العمل هذا بالضرورة تقسيم القوى العاملة بين القطاعين الخاص والعام . وينبغى للحكومة أن توجه أهتمامها نحو تحسين الإدارة ورفع مستوى الخدمات التعليمية والصحية والخدمات الإجتماعية الأخرى . وينبغى للقطاع الخاص أن يعمل فى مجال الاستثمار المربح القادر على مواجهة المنافسة الأجنبية فى الداخل والخارج على السواء . وفى هذا الإطار ، يبدو من الطبيعى أن الحكومة يجب أن تعتمد خطة للتخصيصية ورفع القيود والضوابط الحكومية وتطبيق اللامركزية .

## ثانيا : القطاع العام فى الأردن :

يمكن تحديد مدى إسهام القطاع العام فى النشاط الإقتصادى للأردن من خلال تحليل دوره فى مجالين مختلفين . المجال الأول هو إسهامه المباشر فى النشاط الإقتصادى من خلال إنتاجه للسلع والخدمات ، والذى يمكن أن تقوم به الدوائر الحكومية المعنية أو مؤسسات عامة تتمتع باستقلال إدارى ومالى . والمجال الثانى هو المساهمة العامة فى الأنشطة الإنتاجية عن طريق المشاركة من جانب الحكومة المركزية أو المؤسسات العامة فى رؤوس أموال شركات محلية .

### ١ - توفير السلع والخدمات المباشرة :

قام القطاع العام بتوسيع دورة فى توفير السلع والخدمات العامة لإعتبارات تتعلق بالعدالة والتنمية . وأولت الحكومة مسألة توفير بعض الخدمات الحيوية كالصحة والتعليم بكفاية وعدل اهتماماً متزايداً ، لا سيما فى ضوء الخصائص الديموغرافية للأردن الذى يزيد نسبة الأجيال فيه ممن تقل أعمارها عن الخامسة عشر على ٥٠ فى المائة من السكان . وعلى هذا فإن للدوائر الحكومية المعنية حضوراً ملموساً فى توفير الخدمات الصحية والتعليمية وخدمات البنية الأساسية .
فوزارة التربية والتعليم تنهض بمسؤولية توفير التعليم لما نسبته ٥ فى المائة من طلاب مرحلة التعليم الإلزامى و ٩٥ فى المائة من طلاب المرحلة الثانوية . غير أن هذا الإتجاه يأخذ مساراً عكسياً فى حالة التعليم الفنى على مستوى كليات المجتمع . إذ تتولى الكليات الخاصة توفير التدريب لما نسبتة ٧٥ فى المائة من مجموع طلاب الكليات فى الأردن .

أما فيما يتعلق بالخدمات الصحية ، فإن القطاع العام يستخدم حوالى ٦٠ فى المائة من مجموع عدد الأطباء فى الأردن ، ويتولى القطاع أيضاً توفير ٧٢ فى المائة من مجموع عدد الأسرَّة فى المستشفيات .

وبالإضافة إلى ذلك ، كان الإستثمار فى مشاريع البنية الأساسية يجرى على نطاق واسع لتعزيز رفاه السكان وتشجيع الإستثمار الخاص . وعلى الرغم من أن الحكومة هى التى توفر خدمات البنية الأساسية ، فإن القطاع الخاص هو الذى يتولى بناءها وإقامتها .

تكاد تكون المؤسسات العامة المستقلة فى الأردن محدودة العدد نسبياً وهى تتركز فى ثلاثة قطاعات إقتصادية هى الماء والكهرباء والنقل والمواصلات ،

والتعليم العالى . وتتمتع هذه المؤسسات بمركز إحتكارى فى بعض القطاعات والقطاعات الفرعية لأنها تنفرد بأنها المنتج الوحيد لهذه الخدمات فى الأردن . ويصدق هذا بوجه خاص على خدمات الماء وتوليد الكهرباء والإتصالات السلكية واللاسلكية . هذا وتكاد توجد مؤسسات من هذا النوع فى قطاعات الزراعة والصناعة المنتجة للسلع الأساسية .

وتتفاوت ربحية المؤسسات العامة تفاوتاً كبيراً من مؤسسة لأخرى فبعضها يعتبر مصدراً للربح ، مثل مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية وسلطة الكهرباء . ورغم أن بعضها يعتبر مصدراً للخسارة نظراً لعدم كفاءتها ، فإن مؤسسات أخرى مثل سلطة الماء تتحمل عن عمد خسائر لأسباب إجتماعية تتعلق بالعدالة كما يتبدى ذلك فى بيع منتجاتها بأسعار تقل كثيراً عن تكلفة الإنتاج .

## ٢ - المساهمة فى رأس المال :

تسهم الحكومة المركزية وعدد من المؤسسات العامة المستقلة ، كصندوق التقاعد ومؤسسة الضمان الاجتماعى ، فى رؤوس أموال الشركات المحلية .

وللحكومة حالياً أسهم فى ٣١ شركة محلية بقيمة إسمية يبلغ مجموعها ٩٠,٧ مليون دينار أردنى . ويشكل ذلك ٣٢,٢ فى المائة من رأس المال المكتتب لهذه المشاريع المشتركة . وبالإضافة إلى ذلك تسهم الحكومة فى عدد من المشاريع العربية المشتركة التى تعمل فى عدد من البلدان العربية منها الأردن .

ويساهم صندوق التقاعد فى رؤوس أموال ٤٨ شركة فى مختلف القطاعات الإقتصادية . وتبلغ القيمة الإسمية لأسهم هذا الصندوق ٣٧,٢ مليون دينار أردنى ، يستثمر معظمها فى قطاع الصناعة التحويلية الذى تصل قيمة أسهم الصندوق فيه إلى ١٣,٣٨ مليون دينار أردنى .

وتصل قيمة الإستثمار الإجمالية لمؤسسة الضمان الإجتماعى حالياً إلى ٢١٤ مليون دينار أردنى ، ويستثمر حوالى ١٠ فى المائة من هذا المبلغ ( ٢٥ مليون دينار أردنى ) فى أسهم المؤسسات الأردنية .

وإذا أضيفت مساهمة هاتين المؤسستين الماليتين ، ألا وهما صندوق التقاعد ، ومؤسسة الضمان الإجتماعى إلى مساهمة الحكومة المركزية فى رؤوس أموال المشاريع الأردنية المشتركة ، فستكون الحصة الإجمالية للقطاع العام فى هذه

المشاريع حصة لا يستهان بها . ذلك أن ثلاثتها تمتلك معاً ربع رأس المال الكلى للشركات المساهمة فى الأردن . ويلاحظ أن معظم نشاط القطاع العام يتركز فى التعدين حيث يشكل إجمالى الاستثمارات العامة ٥٨ فى المائة من رأسمال شركات التعدين بالقيمتين المطلقة والنسبية ، أى ما يشكل تقريباً نصف مجموع الأسهم العامة فى المؤسسات والشركات الاردنية . وهناك عاملان وراء هذه المساهمة الكبيرة هما حاجة شركات التعدين بطبيعتها إلى رؤوس أموال كثيفة وإدراك الجمهور أن الموارد الطبيعية جزء من ثروة قومية .

وتشكل الصناعات التحويلية ثانى أكبر قطاع يساهم القطاع العام فى رأس ماله إذ تصل هذه المساهمة إلى ٢٣,٢ فى المائة من مجموع رأسمال هذا القطاع . فالقطاع العام يمتلك حالياً ٨٧ فى المائة من الأسهم العامة لأكبر أربع شركات للصناعات التحويلية هى : شركة مصانع الإسمنت الأردنية ، وشركة مصفاة البترول الأردنية ، والصناعات الزجاجية ، والصناعات الهندسية . ويبلغ رأس المال المكتتب لهذه الشركات الأربع ١٠٢ ملايين دينار أردنى ، أى ما يشكل ٥٦ فى المائة من رأس المال الإجمالى لجميع شركات الصناعات التحويلية البالغ عددها ٤٨ شركة .

وفى قطاع الخدمات يشكل متوسط الإستثمارات العامة ٢٠,٨ فى المائة من رأس امال الكلى للشركات الخدمية . وهذه النسبة تزيد قليلاً إذا ما أضيفت مساهمة سلطة الكهرباء ( وهى مؤسسة عامة مستقلة ) فى رأس مال شركتى توزيع الكهرباء . وعلى عكس الصناعات التحويلية التى تقل فيها المساهمة العامة الإجمالية فى رؤوس أموال عدد من الشركات عن واحد فى المائة ، فإن المساهمة العامة فى جميع المشروعات الخدمية المشتركة مساهمة هامة ، إذ تصل إلى ١٥ فى المائة أو أكثر وذلك فى ١٨ شركة من ٢١ شركة يسهم فيها القطاع العام .

أما فى قطاع التأمين ، فإن الإسهام العام يكاد لا يذكر ، كما أن الإسهام العام لا يتعدى نسبة ٢,٢ فى المائة فى القطاع المصرفى . وجدير بالذكر أن استثمار القطاع العام فى المؤسسات المصرفية يتركز فى بنك التنمية الصناعية وبنك الإسكان .

وفيما يتعلق بربحية الشركات المختلطة ، فبعضها يحقق أرباحاً فيما يكلف بعضها الآخر الحكومة مبالغ لا يستهان بها فى شكل تحويلات وأرباح ضائعة . فمن الشركات المختلطة البالغ عددها ٤٦ تكبدت ١٧ شركة ، كانت تشكل ٣٧

فى المائة من جميع المشاريع المشتركة ، بعض الخسائر فى عام ١٩٨٦ . ومن أصل ٧٦ شركة خاصة تكبدت ٣٢ شركة خاصة ( تشكل ما نسبته ٤٢ فى المائة من الشركات الخاصة المدرجة أسماؤها فى سوق عمان المالى ) بعض الخسائر أيضاً فى نفس العام . وفى حين أن ٣٦ فى المائة من الشركات حققت مردوداً من الإستثمار يقل عن ٣ فى المائة ، فقد سجلت ٤٣ فى المائة من الشركات المختلطة مردوداً مماثلاً . وحقق ٢١ فى المائة من الشركات الخاصة و ٢٠ فى المائة من الشركات المختلطة مردوداً من الاستثمار يزيد على ٥ فى المائة . وخلاصة القول هى أنه فى حين أن أداء الشركات المختلطة يتفاوت تفاوتاً كبيراً من شركة لأخرى ، فإنه لفارق كبير بين أداء الشركات المختلطة وأداء الشركات الخاصة . بيد أنه يلاحظ داخل قطاع الشركات المختلطة ، أنه كلما ازدادت مساهمة الحكومة فى صناعة ما ازداد إحتمال الخسارة فيها . والواقع أن ٥٨ فى المائة من الشركات المختلطة التى تصل نسبة المساهمة العامة فيها إلى ٣٥ فى المائة أو أكثر تكبدت خسائر فى عام ١٩٨٦ . أما الشركات التى تقل الملكية العامة فيها عن ٣٥ فى المائة فكانت نسبة الخسارة فيها ٢٦ فى المائة فقط .

## ثالثا - المعوقات التى تعترض نجاح المؤسسات العامة :

تفاوتت المؤسسات العامة والمشروعات المشتركة بين القطاعين العام والخاص تفاوتاً كبيراً من حيث الإنتاجية والكفاءة . فقد تبين أن عدداً منها حقق نجاحاً بمختلف مقاييس الأداء . ومع ذلك فإن بعض المؤسسات العامة عانت عجزاً خطيراً ، كما تكبد عدد من الشركات المختلطة خسائر وذلك على حساب حملة الأسهم من القطاع الخاص ودافعى الضرائب عموماً . وبالنظر إلى قلة البحوث الإختيارية والتحليلية الخاصة بعمل هذه المؤسسات فإنه يصعب تحديد المعوقات التى تعترض تحسين أدائها . بيد أنه يمكن ايجاز المعوقات الأساسية على النحو التالى :

### ١ - كثرة عدد الموظفين وسياسات التعيين :

كما تعانى معظم المؤسسات العامة المستقلة من التقيد بمعايير الخدمة المدنية وقواعدها ونظمها كما تعانى من جمود جدول المرتبات . وهى تلاقى صعوبات فى تعيين الفنيين من ذوى الكفاءة العالية بسبب عدم قدرتها على تحمل تكاليف خدماتهم . ومن جهة أخرى ، تعانى مؤسسات عامة كثيرة من إزدياد عدد

الموظفين نتيجة لعوامل إجتماعية وسياسية تحول دون تسريح بعض العاملين فيها . ونتيجة لذلك تحتفظ معظم المؤسسات بأعداد كبيرة من العاملين لا تحتاج إليهم فى حين أنها تعانى من نقص فى الموظفين الفنيين اللازمين لأداء الأعمال الفعالة والمنتجة .

**٢ ـ لوائح التسعير الحكومية :**

ومن المشاكل الأخرى التى تواجه عدداً من المؤسسات والشركات التى تضطلع بالأنشطة التجارية ، مشكلة تدخل الحكومة المركزية فى شكل تسعير منتجات هذه الشركات . وهذه المشكلة تنطبق تقريباً على كل مؤسسة ، بما فيها سلطة الماء وسلطة الكهرباء ، وشركات توزيع الكهرباء ومؤسسة النقل العام . ورغم أن بعض لوائح الأسعار تستند إلى أساس قانونى لأن الحكومة تفرض ضوابط على أسعار ما تعتبره سلعاً وضروريات إجتماعية ، فإن بعض اللوائح الأخرى لا ضرورة لها بل وتضر بكفاءة عمل المؤسسات والشركات . فعلى سبيل المثال ، تطلب الحكومة من الخطوط الملكية الأدنية منح تخفيض بنسبة ٢٥ فى المائة لموظفى الحكومة وبنسبة ٥٠ فى المائة للسفراء وللمتقاعدين العسكريين وأسرهم .

**٣ ـ ضعف نظم الرقابة :**

تتسم نظم الرقابة المالية والإدارية فى كثير من المؤسسات والشركات بأنها غير كافية إن لم تكن معدومة . وللوقوف على انتشار وحجم هذا المعوق فإن هناك حاجة إلى إجراء تحليل متعمق لأعمال كل مؤسسة وهو أمر متاح ويصعب القيام به . وعلى العموم ، تعانى المؤسسات العامة من عدم وجود أهداف واضحة ومعقولة لدى المسئولين عن إدارتها وعملياتها ، وهذا يؤدى بدوره إلى غياب التدابير اللازمة لمراقبة الأداء .

**٤ ـ ضعف نظام الحوافز :**

لا تستطيع معظم المؤسسات العامة أن تستحدث حوافز تشجيعية لموظفيها ، فالحافز المادى الوحيد فى بعض المؤسسات يتمثل فى منح كل موظف مرتب شهرين مرة واحدة فى السنة . وقد أصبح هذا الحافز ممارسة ثابتة بالنسبة لهذه المؤسسات ، وليس مشروطاً بالأداء . ونتيجة لذلك فإن مثل هذا الحافز ليس له أثر على كفاءة الموظفين ، ومن ثم على كفاءة المؤسسة نفسها .

### ٥ ـ عدم كفاءة نظم المحاسبة :

إن الممارسات المحاسبية للمؤسسات العامة ، لا تقدم عادة ، بصيغتها الواردة في نظمها المحاسبية ، للإدارة صورة دقيقة عن الأداء المالي للمؤسسات ، ممّا يؤدى إلى صعوبة تدخل الادارة لتحسين عمل المؤسسات . وتقوم الحكومة المركزية في معظم الأحوال بتوفير رأس المال للمؤسسات ، وذلك إما من مصادر محلية وإما من قروض أجنبية ميسّرة . وفي كلتا الحالتين تقدر تكلفة رأس المال بأقل من التكلفة الإسمية . وذلك لا يؤدى فحسب إلى تشويه الأرقام المتعلقة بأداء المؤسسات ، وإنما يؤدى أيضاً إلى احتمال سوء توجيه الاستثمارات المقبلة .

### ٦ ـ غياب المتابعة المنتظمة :

يتبين من الجزء السابق أن مساهمة القطاع العام في رأس المال كانت تزيد على ٢٠ في المائة من رأسمال جميع الشركات والمؤسسات المسجلة في سوق عمان المالي . وتسهم الحكومة المركزية ، إلى جانب مؤسستيها الماليتين ، في ما يزيد على ٦٠ شركة ولها ممثلون في مجالس إدارات جميع هذه الشركات تقريباً . ومع ذلك فلا توجد متابعة ورقابة منتظمة لهذه المؤسسات ، كما لا يجرى أى تحليل كمّى لأدائها . ويتم تعيين الممثلين في مجالس الإدارات على أسس سياسية لا فنية . وليس في ذلك ضير لو كانت وراء هؤلاء وحدة مؤهلة للمراقبة والمتابعة يتسنى لها الاطلاع على أداء المؤسسات وبحثه وتحليله وموافاة ممثلى هذه المؤسسات بآرائها في أداء هذه المؤسسات . ان عدم وجود مثل هذه الوحدة الفنية للمراقبة يحول دون اتخاذ الممثلين في مجالس الإدارات ما يلزم من خطوات سليمة ومناسبة للتدخل بعد تحديد المشكلات الحقيقية التى تواجهها هذه المؤسسات .

## رابعا : تجربة التخصصية :

منذ أن أعلن ، في عام ١٩٨٦ ، عن الأخذ بالتخصصية كواحد من الأهداف المنشودة للسياسة الاقتصادية في الأردن من جهة ، وكطريقة فعّالة لتحقيق النمو من جهة أخرى ، والجهود ما زالت تبذل لتنفيذ هذه السياسة . ومع هذا لم يتم أى نقل فعلى للملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص . وقد أجريت دراسة استقصائية أولية للمؤسسات العامة في الأردن عام ١٩٨٦ بهدف دراسة فرص الأخذ بالتخصيصية في هذا البلد . وقد حددت هذه الدراسة ثلاث مؤسسات لتكون

هدفاً للتخصصية وأوصت بإجراء مزيد من الدراسات التفصيلية عن كل منها بغرض البرنامج الفعلى للتنفيذ . وهذه المؤسسات هى : الخطوط الملكية الأردنية ، ومؤسسة النقل العام ، ومؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية . أمّا المؤسسات الأخرى التى رشّحت الدراسة تحويلها إلى القطاع الخاص ، مثل ميناء العقبة ، فإن فرص تنفيذ نقلها إلى القطاع الخاص فرص ضعيفة على ما يبدو وذلك نظراً للأحوال الصناعية والاقتصادية السائدة . ثم أجريت دراسات تفصيلية عن إمكانات نقل هذه المؤسسات إلى القطاع الخاص وحددت الخطوات التحضيرية اللازمة لذلك . وقد تبين أنه قبل تحويل مؤسسة النقل العام إلى القطاع الخاص ، لا بد من إصلاح قطاع النقل العام بأسره . وذلك يستلزم تصميم شبكة شاملة جديدة للطرق البرية وإنشاء سلطة للنقل العام . وأن على الخطوط الجوية الملكية أن تحسن صورتها وتعيد هيكلة رأسمالها . وأن على مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية أن تبدأ فى إصلاح هياكلها المعنية بالإدارة والمحاسبة . وهى تقوم حالياً بذلك العمل فى سياق مرحلة التتجير ، التى تسبق عملية التخصيصية .

لا تزال تجربة الأخذ بالتخصيصية فى الأردن مقصورة على تتجير المؤسسات العامة . ولم يتم التفكير حتى الآن بجدية فى تخفيض أسهم القطاع العام فى المؤسسات والشركات المحلية .

## خامساً : المشكلات التى تواجه التخصيصية :

تركّزت محاولات الأخذ بالتخصيصية فى الأردن حتى الآن على تتجير المؤسسات العامة كخطوة تحضيرية قبل نقل السيطرة عليها من القطاع العام إلى القطاع الخاص . وحتى فى هذه التجربة المحدودة برزت عدة مشكلات لتقف حجر عثرة أمام مشاريع التخصيصية التى يشهدها الأردن . وتتعلق بعض هذه المشكلات بالمؤسسات فى حد ذاتها ، فى حين تعتبر المشكلات الأخرى ذات طابع عام وتنطبق على جميع محاولات التخصيصية فى الأردن . وفيما يلى عرض موجز لأهم هذه المشكلات :

### ١ - المشكلات القانونية :

إن قيام السلطات التنفيذية فى البلاد ببيع أى مؤسسة عامة يستدعى بالضرورة سنداً قانونياً من الهيئة التشريعية . ومع ذلك فليس فى الدستور الأردنى أى قانون أو مادة تسمح بهذا البيع . وبذا تبرز الحاجة إلى سنّ قوانين جديدة تخوّل مجلس

الوزراء نقل هذه الملكية وذلك قبل أن يتم تحويل أية مؤسسة عامة مستقلة إلى القطاع الخاص . وعلى العموم لا يشكل سنّ أى قانون يخوّل رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء بيع الأصول الحكومية حلاً ناجحاً على ما يبدو ، لأنه يعتبر بمثابة منح سلطة تزيد عن الحاجة إلى الحكومة التنفيذية . ولعلّ الحل الناجح الوحيد إنما يكون فى وضع قانون خاص لكل مؤسسة حكومية يتقرر تطبيق التخصيصية عليها .

### ٢ - الانكماش الاقتصادى :

المشكلة الثانية التى تمنع البيع الفعلى للمؤسسات العامة ، أو حتى بيع الحصص التى يمتلكها القطاع العام فى الشركات والمؤسسات المحلية هى مشكلة الانكماش الاقتصادى الراهن . فالأردن يعانى منذ عام ١٩٨٣ من انخفاض كبير فى النشاط الإقتصادى . إذ هبطت معدلات النمو من خانة العشرات فى السبعينات إلى خانة الآحاد أى إلى حوالى ٦ فى المائة فى أول سنتين من الثمانينات وإلى أقل من ٣ فى المائة فى المتوسط خلال الفترة ١٩٨٣ - ١٩٨٧ . وقد أثر ذلك بصورة سلبية على ربحية معظم المؤسسات والمنشآت التى تمتلك الحكومة أسهماً فيها . ونتيجة لذلك أصبحت أسهم هذه المؤسسات أقل اجتذاباً لأى مستثمرين ، مما أدى إلى تقليل إحتمال نجاح أى تعويم للأسهم . ومع ذلك فقد أثّر الإنكماش على فرص التخصيصية بصورة أخرى . فمع بداية انخفاض معدلات الناتج المحلى والدخل فى البلاد ، أخذت المدخرات المحلية بالتأثر . وبالإضافة إلى ذلك فقد أثّرت أحوال الانكماش فى البلدان المجاورة على تحويلات الأردنيين العاملين فيها ، ومن ثم على الدخل القومى والدخل المتاح فى الأردن . وإزاء ركود الدخل القومى وعدم تفاؤل رجال الأعمال والأسر بحدوث تحسن وشيك فى الأوضاع الاقتصادية فقد ضعفت ، إن لم يكن قد انتفت ، الرغبة فى الاستثمار فى الأسهم .

### ٣ - أسعار الفائدة المحلية :

تتمسك السلطات النقدية فى الأردن بمبدأ الأسعار الثابتة للفائدة . ويقوم البنك المركزى بتحديد أسعار الفائدة التى قلما تتغير . والفائدة الإسمية المعمول بها حالياً هى ٧,٥ فى المائة على الودائع لأجل و٥,٥ فى المائة لودائع الادخار . وحيث أن معدلات التضخم خلال السنتين الماضيتين كانت فى حدود الصفر ، فإن أسعار الفائدة الحقيقية فى الأردن تعتبر عالية نسبياً . وقد حدا ذلك بالمستثمرين إلى

تفضيل الأصول السائلة ذات المردود العالى على الاستمثار فى الأسهم . وذلك لأن الأسهم لا تحقق أرباحاً أقل فحسب ، وإنما لأن الأمل ضعيف للغاية فى أن ترتفع قيمتها . ونتيجة لذلك لا يتوقع أن يسارع الجمهور إلى الإكتتاب فى أسهم المؤسسات العامة التى تطبّق التخصيصية .

**٤ ـ عدم استقرار الأوضاع فى الشرق الأوسط :**

تتضمن الفئة الثانية من المستثمرين الجدد فى المؤسسات التى تطبّق عليها التخصيصية الشركات والمؤسسات المالية الأجنبية . وعلى الرغم من أنه لم يتقرر حتى الآن ما إذا كان ينبغى تشجيع هؤلاء المستثمرين على المشاركة فى رؤوس أموال المنشآت الجديدة ، فقد لا يكونون راغبين فعلياً فى الاستجابة ، حتى إذا دعوا ، إلى ذلك . والسبب الرئيسى لذلك هو اعتبار الشرق الأوسط منطقة تسودها الاضطرابات العسكرية والمدنية . وعلى الرغم من أن الأردن بلد مستقر إلى حد بعيد من الناحيتين الاجتماعية والسياسية ، فإن معظم المستثمرين الجدد يربطونه ، بسبب موقعه ، بالشرق الأوسط الذى يعد ميداناً لعدد من المنازعات القومية والاجتماعية والايديولوجية . وقد عملت الحرب الأهلية فى لبنان والنزاع العربى الاسرائيلى والحرب العراقية الإيرانية على ترسيخ هذا الاعتقاد .

**٥ ـ فك الإرتباط مع الضفّة الغربية :**

إستجابة لطلب منظمة التحرير الفلسطينية وبلدان عربية أخرى ، أعلنت الحكومة الأردنية ، فى تموز / يوليو ١٩٨٨ ، فك ارتباطها القانونى والإدارى الكامل بالضفة الغربية . ونتيجة لذلك تمَّ وضع تعريف جديد للأردنيين : فالفلسطينيون الذين يعيشون فى الضفة الغربية فلسطينيون وليسوا أردنيين . وجميع الذين يعيشون فى الضفة الشرقية الاردنية ، حتى وإن كانوا من أصل فلسطينى . ولا يزال الموقف غامضاً بالنسبة لمليون أردنى وغالبيتهم من أصل فلسطينى ، يعيشون فى المملكة العربية السعودية والكويت ودول الخليج الأخرى . وقد كان المعتقد أن هذه الفئة تشكل مجموعة كبيرة من المشترين الجدد لأية أسهم جديدة تطرح للبيع فى البلد لأن بوسعهم أن يدخروا قدراً أكبر من الذين يعيشون فى الأردن ، كما أنهم يفضلون استثمارات بها من الخارج ، وقد تشكل التحركات السياسية الأخيرة حائلاً بين هذه الفئة من المستثمرين الجدد وبين الاستثمار على المدى القريب ، ذلك لأن الغموض قد يكتنف انتماءهم لوطنهم وأرضهم .

## سادساً : خطة الأخذ بالتخصيصية :

أكد هذا البحث حتى الآن على حقيقة أساسية هى أن الحكومة الأردنية تلتزم بنهج اقتصادى رشيد بالنسبة لمستقبل ملكيتها ومشاركتها فى المشاريع التى يمكن تطبيق التخصيصية عليها . ويتمثل هذا النهج على المدى البعيد فى الأخذ بالتخصيصية بشكل منهجى . إذ أن المشكلات الفنية والإدارية والسوقية ( اللوجستية ) المعقدة تستدعى وضع استراتيجية فيها من الوضوح والمرونة ما يكفل لها النجاح . ومن الممكن أن تتبع هذه الاستراتيجية النهج التالى :

١ ـ القيام بتطبيق تدريجى للتخصيصية على الشركات الصغيرة التى تملك الحكومة فى رأسمالها مليون دينارا أردنى أو أقل إلى القطاع الخاص . وبعد ذلك يمكن توسيع نطاق التخصيصية شيئا فشيئا ليشمل الشركات التى تتراوح مساهمة الحكومة فيها ما بين مليونى وأربعة ملايين دينار أردنى . بيد أن الشركات التى تزيد فيها حصّة الحكومة عن ٥ ملايين دينار وتصل إلى ٥٠ مليون دينار فيجب تطبيق التخصيصية عليها بصورة تدريجية . وفى الوقت نفسه ينبغى للحكومة أن تعمل فى ذات الوقت على وضع وإقرار خطة شاملة لتشجيع الأردنيين العاملين فى الخارج والمواطنين العرب ، على حد سواء ، على شراء هذه الأسهم عن طريق تقديم ضمانات كافية بأنه سيسمح بتوظيف الاستثمارات بأقصى حرية ممكنة .

٢ ـ ستتمكن الحكومة الأردنية من تطبيق التخصيصية على حوالى ١٩ جهازا حكوميا تدار كلها حالياً بوصفها مؤسسات حكومية بدرجات متفاوتة من الإستغلال الذاتى . وفى الإمكان إجراء تطبيق فورى للتخصيصية على هذه المؤسسات ولا سيما تلك التى أنشئت كشركات ، ولكن الحكومة تولت أمرها فى نهاية المطاف وأعطتها المركز القانونى الذى تتمتع به . وبعد ذلك يمكن أن يطلب من الدوائر الأخرى أن تدير حساباتها على أسس تجارية ، ثم تحول من دوائر إلى شركات حكومية ، ثم تقوم الحكومة فى الوقت المناسب بسحب حصتها فيها .

٣ ـ يمكن تأجير بعض الأصول التى تمتلكها الحكومة إلى القطاع الخاص . هذا ولا تزال الحكومة الأردنية تمتلك معظم الأراضى فى الأردن . غير أنها تقوم تدريجياً بتأجير أو تسليم بعض هذه الأراضى للاستخدامات

الزراعية والصناعية إلى القطاع الخاص مقابل أسعار إسمية . وينبغى مواصلة هذه العملية وتوسيع نطاقها ، ولا سيما فى المناطق القليلة السكان ، لتشجيع الاستثمار فيها واجتذاب عدد أكبر من الناس للإقامة والسكن فيها .

٤ - يمكن للحكومة أن تسلّم بعض الخدمات التى تسيطر عليها إلى القطاع الخاص الذى يتولى أداءها بالنيابة عن الحكومة وتحت اشرافها نظير أجور تعاقدية . ومن أمثلة ذلك ، زراعة الأحراج ، ورسوم استخدام الطرق ، والمقاييس والمواصفات ، والفحوص المخبرية ، وما إلى ذلك .

ومن المتوقع أن يصل العائد الكلى للحكومة من بيع استثماراتها خلال ١٠ سنوات إلى ما يزيد على ٧٠٠ مليون دينار أردنى ، أى ما يشكّل حوالى ٣٠ فى المائة من مجموع ديونها الخارجية ، ومن ثم يمكن استخدام هذه المبالغ لسداد القروض التجارية التى تتعدى تكلفة خدمتها ٩ ـــ ١٠ فى المائة فى السنة .

## سابعاً : الخاتمـــة :

تشكل التخصيصية جزءاً لا يتجزأ من تحرير أى اقتصاد مقيّد . فالدلائل كثيرة على أن تجاوز الحكومة وممارسة بعض من أنشطة القطاع الخاص لم يحقق فعاليّة تبرر ذلك ، ومع أن هذا التجاوز لم يكن ذا شأن كبير على ما يبدو خلال سنوات الانتعاش الاقتصادى ، إلا أنه يُظهر الحكومة ، فى فترات الانكماش ، وكأنها تريد أن تستأثر بكل شىء .

ومع ذلك فإن التخصيصية لا يمكن اعتبارها عملية مؤقتة . فهى لا بد أن تكون مشروعاً محكماً ومدروساً ومضمون الاستمرار والدوام لكى يكون ناجحاً . وعلاوة على ذلك فلا بد أن تقترن التخصيصية بسياسات حكومية تسعى إلى تشجيع كل من الاستثمار المحلى والأجنبى ، وتحرير الأسعار وإلى تغيير الموقف على جميع مستويات السلطة . فإذا تم القيام بذلك كله بإرادة سياسية قويّة ، فإن التخصيصية ستنتقل بالاقتصاد الأردنى بأسره الى آفاق جديدة .

# تعقيب

## طارق كنعان*

تمثل الورقة المقدّمة من عنانى وخلف عن التخصيصية فى الأردن عرضا مليئا بالمعلومات الممتازة ومعالجة على قدر عال من الكفاءة للموضوع قيد البحث . غير أن موضوع الورقة يعرّف بصفة انتقائية على النحو التالى :

- تقييم حجم القطاع العام فى الاقتصاد .
- تقييم أداء المؤسسات العامة .
- مناقشة القيود التى تعترض نجاح المؤسسات العامة .
- عرض موجز للمشاكل التى تعترض التخصيصية .
- توصية بخطة للتخصيصية .

وهناك عدد من النقاط التى تتعلق بالتفاصيل فى طريقة المعالجة التى أود أن أطرح بعض الملاحظات بشأنها ، وهذا وارْد فى نهاية هذه المذكرة . ومع ذلك ، فان القضايا التى أود أن أتناولها هنا تتعلق بالمفاهيم الاساسية للتخصيصية وعلاقتها أو مدى اتصالها بالاقتصاد الاردنى . فمفهوم التخصيصية لدى المؤلفين يتخذ شكلا من شكلين هما : ( أ ) نقل السيطرة على المؤسسات العامة الى القطاع الخاص ، ( ب ) ادخال أساليب الادارة المتبعة فى القطاع الخاص على مؤسسات القطاع العام .

وتوخيا منى للوضوح والدقة ، أقول أن التخصيصية ينبغى أن تشير فحسب الى نقل الملكية من كيانات عامة الى كيانات خاصة . واذا اضفنا عنصر السيطرة فاننا بذلك نكون قد أدخلنا عنصرا من عناصر البلبلة ، لانه من المتصور أنه فى مقدور الحكومة أن تتخلى عن كمية كبيرة من حقوق الملكية المملوكة للقطاع العام ، وتصف هذه العملية على نحو له ما يبرره بأنها تخصيصية ومع ذلك تحتفظ بسيطرتها على المؤسسات المعنية .

---

* وزير التخطيط ، الأردن .

وفى أغلب الاحيان كذلك يتم الخلط بين التخصيصية والتحرير الاقتصادى الذى يعنى اطلاق الحرية لقوى المنافسة وقوى السوق . وبينما لا توجد صلة ضرورية أو منطقية بين الملكية العامة لمؤسسة ما وغياب المنافسة ، الا أن هناك رابطة عملية بين عناصر المجموعتين . ومع ذلك ، اذا لم نبق على الفارق المنطقى المشار اليه أعلاه ، فاننا سنرتكب أخطاء جسيمة ، كما سأوضح أدناه .

يناقش المؤلفان ثلاثة أسباب كمبررات للتخصيصية فى الأردن :

١ ـ **الكفاءة :** يبحث المؤلفان الادعاء القائل بأن المؤسسات المملوكة للحكومة لا تدار بنفس مستوى كفاءة الادارة فى مؤسسات القطاع الخاص . ويرى المؤلفان أن الادلة على هذا الادعاء ليست قاطعة . فقد استطاعا على ما يبدو ايجاد مؤسسات خاصة تتصف بالكفاءة والادارة الحسنة ، بالاضافة الى كيانات مملوكة ملكية خاصة أيضا وتتصف بعدم الكفاءة وسوء الادارة . كما يرى المؤلفان أن المؤسسات العامة البحتة والمؤسسات العامة ـ الخاصة ( ذات الملكية المشتركة ) تختلف اختلافا واسعا فيما بينها من حيث الانتاجية والكفاءة . وأشارا الى أن عددا منها صادفه النجاح والبعض الآخر يعانى من عجوزات حادة . ولكنهما لم يخبرانا ما اذا كانت هذه العجوزات ترجع الى عدم الكفاءة وسوء الادارة أو الى سوء مفاهيم الاستثمار وخطأ القرارات الاستثمارية فى المكان الأول ، كما يتضح فى عدد غير قليل من الحالات المعروفة للاستثمارات الصناعية العامة التى نفذت فى الاردن خلال السنوات الاخيرة .

٢ ـ **الايديولوجية :** يشير المؤلفان الى الدستور الأردنى الذى ينص على تسيير الاقتصاد وفقا للمبادرة الخاصة . ويصفان الاستثمارات الحكومية فى مجالات السياحة والصناعة والزراعة والنقل ، وخصوصا فى المشاريع التعدينية الضخمة ، باعتبارها « انحراف » عن التوجيه الايديولوجى الوارد فى الدستور ، نظرا لان « القطاع الخاص لم يضطلع بالاستثمارات اللازمة » .

٣ ـ **التحرير الاقتصادى :** يصف المؤلفان ببعض التفصيل المشاكل الجارية فى الاقتصاد الأردنى ، مثل الزيادة السكانية العالية وارتفاع نسبة البطالة ، وتكدس المدن والكثافة السكانية الزائدة ، ويستنتجان أن الاقتصاد الأردنى يجب لكى يصل الى مرحلة الاقلاع ، أن يزيد من حجم

الاستثمارات لخلق فرص عمالة جديدة ، وتخفيف الضغوط على ميزان المدفوعات من خلال رفع القدرة التصديرية . ويطالب المؤلفان ، تحقيقا لتلك الاهداف ، بالسماح بحرية تعامل القوى الاقتصادية لشحذ المنافسة بواسطة تحسين النوعية . وينبغي للقطاع الخاص أن يشارك باستثمارات مربحة يمكنها أن تواجه المنافسة الاجنبية سواء فى الداخل أو الخارج .

ومن بين الاسباب الثلاثة المذكورة أعلاه والتى شرحها المؤلفان كمبررات للتخصيصية فى الاردن ، يبدو أن السبب الوحيد الذى يحظى بالتأييد الكامل من المؤلفين هو التحرير الاقتصادى . وقد وجدا أن مبرر الكفاءة ليس قاطعا .

أما مبرر الايديولوجية فيشير الى الطابع العام للنظام ، الذى يتمثل فى احترام الملكية الخاصة والمبادرة الخاصة . ومن الواضح أن وجود خلائط بديلة ومختلفة اختلافا واسعا للملكية العامة والخاصة معا تتمشى مع هذا المطلب العام . لذلك ، فان السبب الايديولوجية فى حد ذاته يترك كمسألة رأى ما اذا كان الخليط الذى يمثله الوضع القائم يتمشى مع أحكام الدستور بشكل أقل أو أكثر من البدائل الاخرى . فمن المعقول جدا ، على سبيل المثال ، القول بأن الابقاء على نسب معينة من الملكية العامة فى الصناعات الرئيسية ، أو الإبقاء على المرافق الاساسية مثل النقل العام أو البريد ، وفى أيدى القطاع العام ، لا يعتبر منافيا لاقتصاد السوق الحر ، الذى يتطلبه الدستور على ما يبدو .

بذلك ، لا يتبقى سوى سبب التحرير الاقتصادى ، الذى لا يتطابق دائما مع التخصيصية ، كما ذكرت آنفا . والواقع أن العناصر الاربعة التى يتألف منها خطة التخصيصية التى يقترحها المؤلفان ليست مرتبطة صراحة وبشكل واضح بتحسين المنافسة أو تعزيز قوى السوق .

ولنأخذ كل من هذه العناصر على حدة :

١ - العنصر الأول يوصى بالتخصيصية التدريجية للشركات الصغيرة التى تبلغ قيمة الملكية الحكومية فيها مليون دينار أردنى أو أقل ، ثم الانتقال تدريجيا الى الشركات التى تبلغ حصة الحكومة فيها ما بين ٢ و ٤ مليون دينار أردنى وهكذا . والافتراض الذى يدور فى ذهن المرء أن هذا المنهاج التدريجى فى بيع حقوق الملكية الحكومية يستند الى تحليلات لنوع السوق الذى تنتمى اليه الشركات وتأثير هذه المبيعات على المنافسة وعلى حرية الدخول الى تلك الاسواق ، بدلا من أن يكون مستندا بصفة

تدعو للاستغراب الى حجم الحيازات من حقوق الملكية .

٢ - العنصر الثانى يوصى بتخصيص « حوالى ١٩ وكالة حكومية تدار حاليا كمؤسسات حكومية بدرجات مختلفة من الاستقلال الذاتى » . مرة أخرى ، ليس من الواضح كيف يمكن لتخصيص هذه الوكالات أن يؤدى الى تحسين الكفاءة أو تعزيز قوى السوق . أن الواضح ، على النقيض من ذلك ، هو أن العديد من هذه الوكالات ، اذا ما نقلت الى القطاع الخاص ، يحتمل جدا أن تتحول من احتكارات عامة عديمة الكفاءة الى احتكارات خاصة ، وهذا ما يمكن أن يثير الاعتراض ، أن لم يكن بحجة الكفاءة فبحجة الممارسات الاستغلالية واحداث التشوهات فى السوق .

٣ - العنصر الثالث يشير الى « بعض الموجودات المملوكة للحكومة والتى يمكن تأجيرها للقطاع الخاص بغرض استغلالها » ويشير المؤلفان بالتحديد الى المبادرة الاخيرة التى اتخذتها الحكومة لتأجير بعض الاراضى الحكومية للقطاع الخاص بغرض الاستخدامات الصناعية والزراعية ، وذلك على نحو تدريجى وبأسعارها الاسمية البحتة . ويوصى المؤلفان بأن « هذه العملية يجب أن تستمر وأن يتسع نطاقها خصوصا فى المناطق غير المزدحمة بالسكان » . وفيما يتعلق بهذه التوصية ، فان أى شخص ملم بتجارب تأجير الاراضى لغرض الزراعة فى الاردن ، سيرى أن نتائجها على أفضل تقدير تثير الجدل . أما فيما يخص تأجير الاراضى للاستخدام الصناعى ، فقد يكون من الافيد أن تقوم هذه التوصية على تقييم شامل لتشغيل مؤسسات العقارات الصناعية .

٤ - العنصر الرابع يوصى بنقل بعض الخدمات التى تسيطر عليها الحكومة الى القطاع الخاص الذى يقوم بهذه الخدمات بالنيابة عن الحكومة مقابل رسوم تعاقدية . وهذه هى التوصية الوحيدة التى اتفق معها بدون تحفظ ، اذ أننى أرى فى الواقع أنها تمثل أفضل خطوة أولى فى برنامج جدى لمد حدود المبادرة الخاصة والمشروعات الخاصة .

إن البيروقراطية الحكومية ، سواء فى ادارات الحكومة المركزية أو فى الوكالات العامة المستقلة ، مثقلة بأنشطة وخدمات يؤديها موظفون أو كيانات من داخل هذه البيروقراطية ، بينما سيكون من الاكفأ والأكثر اقتصادا اذا ما قام القطاع

الخاص بشرائها أو تشغيلها بعقود . ومن الامثلة الصارخة على ذلك ، فقد اكتشف أن احدى هذه السلطات المستقلة ذاتيا تملك محطة متطورة لاصلاح الآلات والمركبات ، وتعمل بجزء ضئيل جدا من طاقتها لانها مكرسة ، كشركة نموذجية تحتكر الشراء ، لخدمة آلات ومركبات تلك السلطة فقط .

أن المبدأ الذى يجب الاسترشاد به فى تعريف مجالات القطاع العام مقابل مجالات القطاع الخاص ينبغى أن يتمثل فى كفاءة تعبئة الموارد وتخصيصها للقيام على النحو الامثل بتحقيق الرفاهية الاجتماعية التى تحكمها اعتبارات ثقافية محصنة ولا يمكن أن تقتبس من التجارب الاجنبية ، كما لا يمكن اشتقاقها من نظريات ايديولوجية مجرذة . فالدور الايجابى والبناء للمبادرة الخاصة والمشاريع الخاصة فى البناء الاقتصادى للدول وفى التنمية على المدى الطويل ، قد تأكد مرارا وتكرارا فى خبرات الامم الأخرى . وفى الوقت ذاته ، فمن المعروف عالميا أن انجازات القطاع الخاص تتحقق على النحو الافضل فى ظل المنافسة الحرة وعندما تعمل آليات السوق بدون عوائق .

تعانى مختلف أسواق السلع والخدمات فى الأردنى من نقائص جسيمة واتجاهات احتكارية عارمة . وقد ثبت من واقع الخبرة أن احتكارات القطاع الخاص تتسم بعدم الكفاءة وتؤذى الرفاهية الاقتصادية للبلاد مثلها مثل احتكارات القطاع العام . وفى الوقت نفسه ، فان تدخلات الحكومة واخضاعها اعتبارات الكفاءة وحسن الادارة لاعتبارات اجتماعية واقتصادية قد ارتبطت بالملكية العامة للمؤسسات ، حتى فى الحالات التى لم تمثل الملكية الحكومية سوى جزء طفيف من قيمة الملكية الاجمالية .

وينبغى النظر الى التخصيصية ليس كهدف فى حد ذاته بل كأداة للسياسة الاقتصادية . ومثلها مثل أدوات السياسة الاخرى ، فان فعاليتها ليست مطلقة أو غير مشروطة . ففى امكانها تحت الظروف الملائمة أن تسهم فى تحسين ادارة الاقتصاد وفى تحسين الاداء الانمائى . وترتبط الشروط المؤدية لذلك ارتباطا وثيقا بالاطار العام للمنافسة والتنظيم الذى تعمل فى ظله المؤسسات المحمولة للقطاع الخاص* مرة أخرى فالتخصيصية كأداة للسياسة قد تؤدى تحت ظروف مغايرة الى مزيد من التشوهات والى آثار توزيعية ضارة . كما أن نقل المرافق العامة

* انظر جون فيكرز وجورج ياور - التخصيصية - تحليل اقتصادى معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا ، كامبريدج ، ماساتشوستس ، ١٩٨٨ .

الاساسية الى القطاع الخاص قد يكون مثالا لحجب الانتفاع من تلك المرافق لمجموعات الدخل المنخفض أو المجموعات أو المناطق الاقل حظا فى البلاد .

أخيرا ، لا يجب انهاء هذه التعليقات الموجزة بدون الاشارة الى جوانب المالية العامة فى عملية التخصيصية . ذلك أن المؤلفين يشيران الى أن « العائدات الاجمالية للدولة من بيع استثماراتها على مدى فترة عشر سنوات ستزيد على ٧٠٠ مليون دينار أردنى . وأقول أن مزايا سحب هذه الاموال من المدخرات الخاصة ليست واضحة مطلقا . فالحصول على هذه الاموال لاضافتها الى الايرادات العامة سيخفف بالطبع من الضغوط المالية على الموازنة . ولكن اذا كان الهدف الرئيسى للسياسات المتجهة نحو القطاع الخاص يتمثل فى تشجيع الاستثمارات الخاصة فى مشاريع وأنشطة جديدة ، فلا أدرى كيف يمكن لتحويل هذه المدخرات أن يساهم فى تحقيق ذلك الهدف . فالاثر الطيب الذى يتركه بيع الموجودات الحكومية على الموازنة لن يكون أثرا متكررا بطبيعته ، وليس من المحتمل أن تفوق أهمية ذلك الاثر أهمية توجيه المدخرات المحلية بالاضافة الى الاستثمارات الاجنبية نحو مشاريع انتاجية جديدة ، وخصوصا فى الصناعات الخدمات ذات الوجهة التصديرية .

وفيما يلى ملاحظات على نقاط محددة :

( أ ) يرى المؤلفان أن حقوق الملكية الحكومية تحقق دخلا ضئيلا لا يزيد على ٣٪ بالمقارنة الى عائد الفرصة البديلة للاموال السائلة البالغ ٧٪ ، ومن ذلك يقولان : « من الافضل للحكومة أن تبيع هذه الحقوق » . من الواضح أن هذا الاستنتاج ليس قاطعا لان السوق سيشترى الموجودات بقيمة مخصومة وليس بقيمتها الاسمية . لذلك ، فان عوائد البيع لن تكون كافية لحصول الحكومة على تكلفتها البديلة .

( ب ) يشير المؤلفان الى أن « توزيع الموارد الطبيعية الرئيسية يتناقص خطيا مع توزيع السكان . وبعد الانتهاء من انشاء البنية الاساسية ، فان مهمة اعادة توزيع السكان ينبغى أن تقع على عاتق القطاع الخاص فى قيامه بدور نشط فى العملية الاقتصادية » .

ربما ظن المرء أن هذا الاستقطاب وهذا التوزيع الديمغرافى المشوه من النوع المشار اليه قد جاء نتيجة لقوى السوق غير الموجهة . ومن

الواضح أن هذه حالة يتعين فيها على الحكومة أن تضع اطارا عاما للحوافز والتدخلات الاستراتيجية لاحداث ما يلزم من اعادة توطين الانشطة الاقتصادية .

( ج ) يقول المؤلفان أن هناك « ندرة فى البحوث التطبيقية والتحليلية بشأن تشغيل المؤسسات العامة والمختلطة » . واحساسى هو أن المؤلفان لم ينقبا بعناية كافية عن البيانات اللازمة .

( د ) يصف المؤلفان التخفيضات المعطاة للدبلوماسيين وموظفى الحكومة للسفر على الخطوط الجوية الأردنية باعتبارها تلحق الضرر بكفاءة تشغيل هذه المؤسسة . ولكن حيث أن هذه التخفيضات تمنح للسفر الخاص وليس السفر الرسمى لتلك المجموعات ، فان ضررها من عدمه يعتمد على مرونة الطلب على السفر من جانب هذه المجموعات وعلى المنافسة من شركات الطيران الاخرى .

## ابن خلدون والتخصيصية

## فى أن التجارة من السلطان مضرة بالرعايا ومفسدة للجباية

« اعلم أن الدولة اذا ضاقت جبايتها بما قدمناه من الترف وكثرة العوائد والنفقات وقصّر الحاصل من جبايتها عن الوفاء بحاجاتها ونفقاتها واحتاجت الى مزيد المال والجباية فتارة توضع المكوس على بياعات الرعايا وأسواقهم وتارة بالزيادة فى القاب المكوس ... وتارة باستحداث التجارة والفلاحة للسلطان لما يرون التجار والفلاحين يحصلون على الفوائد والغلات مع يسارة أموالهم وأن الارباح على نسبة رؤوس الأموال ، فيأخذون فى اكتساب الحيوان والنبات لاستغلاله فى شراء البضائع والتعرض بها لحوالة الأسواق ، ويحسبون ذلك من ادرار الجباية وتكثير الفوائد ، وهو غلط عظيم وادخال الضرر على الرعايا من وجوه متعددة ... فأولا مضايقة الفلاحين والتجار فى شراء الحيوان والبضائع وتيسير أسباب ذلك ، فان الرعايا متكافئون فى اليسار متقاربون ، ومزاحمة بعضهم بعضا تنتهى الى غاية موجودهم أو تقرب . واذا رافقهم السلطان فى ذلك وماله أعظم كثيرا منهم ، فلا يكاد أحد منهم يحصل على غرضه فى شىء من حاجاته ، ويدخل على النفوس من ذلك غم ونكد ... » .

« ان معظم الجباية انما هى من الفلاحين والتجار .. فاذا انقبض الفلاحون عن الفلاحة وقعد التجار عن التجارة ذهبت الجباية جملة أو دخلها النقص المتفاحش . واذا قايس السلطان بين ما يحصل له من الجباية وبين هذه الأرباح القليلة وجدناها بالنسبة الى الجباية أقل من القليل . ثم انه ولو كان مفيدا فيذهب له بحظ عظيم من الجباية فيما يعانيه من شراء أو بيع ، فانه من البعيد أن يوجد التعرض لأهل عمرانه واختلال الدولة بفسادهم ونقصهم ، فان الرعايا اذا قعدوا عن تثمير أموالهم بالفلاحة والتجارة نقصت وتلاشت بالنفقات وكان فيها تلاف أحوالهم ... » .

« وأعلم أن السلطان لا ينمى ماله ولا يدر موجوده الا الجباية . وادرارها انما يكون بالعدل فى أهل الأموال والنظر لهم بذلك ، فبذلك تنبسط آمالهم وتنشرح صدورهم للأخذ فى تثمير الأموال وتنميتها فتعظم منها جباية السلطان ، وأما غير ذلك من تجارة أو فلح فانما هو مضرة عاجلة للرعايا وفساد للجباية ونقص للعمارة » .

**ابن خلدون ، المقدمة ، الفصل الأربعون**
**( ١٣٧٧ ميلادية )**

- ٧ -

# التخصيصية فى تونس

## أهدافها وحدودها

محمد بوعواجة*

## أولا : عرض عـــام :

عند فجر الاستقلال ، كان لزاما على الدولة التونسية أن تتدخل مباشرة فى مختلف القطاعات الاقتصادية ، ذلك أن الاقتصاد الوطنى فى ذلك الحين كان يسيطر عليه القطاع الخاص الاجنبى ، وكانت تونس تفتقر الى رأس مال وطنى خاص تتوفر فيه الكفاءة والخبرة فى شتى فروع النشاط الاقتصادى باستثناء الزراعة التقليدية والتجارة والصناعات الحرفية وفى اللحظة التى رحل فيها المستعمر نهائيا ، كان على الدولة التونسية الفتية الاضطلاع بتسيير الشركات التى خلفها المستعمرون ، فسخرت لذلك ما كان لديها من إطارات وإمكانيات فنية ومالية واتخذت هذه الاجراءات الاولى فى شكل تأميم المؤسسات الكبرى لا سيما فى الخدمات العامة ، كالنقل مثلا ، وكذلك فى القطاعات الاستراتيجية كالمعادن والطاقة .

وبعد مباشرة الدولة لتسيير هذه المؤسسات ، شرعت فى تجديد الهياكل وبعث وحدات جديدة خاضعة للقوانين التونسية . ثم بعد تأميم الأراضى سنة ١٩٦٤ تعزز من جديد تدخل الدولة فى القطاعات الانتاجية .

وسرعان ما تأكد أنه بعد ما كان تدخل الدولة فى المؤسسات الاقتصادية المنتجة أول الأمر مجرد إجراء ضرورى حتمته مغادرة المستعمر للبلاد التونسية ، اصبح خيارا سياسيا ترتكز عليه الحكومة فى اتخاذ القرارات الاقتصادية والاجتماعية . فقد سلكت الدولة منذ سنة ١٩٦١ منهجا اشتراكيا قائما

---

* الرئيس المدير العام : الشركة التونسية للبنك .

على التخطيط كوسيلة لتنظيم أسس السياسة الاقتصادية ومحتواها ومسارها ، وأصبح اتجاه الدولة نحو خلق مؤسسات جديدة برأس مال هام وتسييرها مباشرة من طرف القطاع العام هو أنسب طريقة لتحقيق الأهداف التى حددتها الحكومة لسياستها الاقتصادية والاجتماعية . ذلك أن هذه المشاريع الحكومية هى التى أوكل إليها مهمة دفع الاستثمار ، وتوجيهه نحو القطاعات ذات الأولوية ورفع معدلات النمو ، وإقامة أقطاب جهوية للتنمية ، وتنشيط الصادرات .

ولكن هذه المشاريع كانت فى نفس الوقت مطالبة بتجسيد السياسة الاجتماعية للدولة فيما يتعلق خاصة بخلق فرص العمل وتوزيع الدخول وتوفير مواد الاستهلاك فى الاسواق لمواجهة الطلب المتزايد والسيطرة على الاسعار ، للمحافظة على القدرة الشرائية للمواطنين .

وفى هذا السياق ، ظلت حصة القطاع العام فى مختلف فروع الاقتصاد سائدة لفترة طويلة ، سواء من حيث الاستثمار والتشغيل ، أو من حيث الإسهام فى تكوين الناتج المحلى الاجمالى .

فقد حقق القطاع العام خلال العشرية الأولى من التنمية ما بين ٥٥ و ٦٠ فى المائة من حجم الاستثمار .

إلا أنه برز خلال العشرية التالية ، أى منذ سنة ١٩٧١ ، بعض أفراد القطاع الخاص الذين استفادوا من تشجيع الدولة ، فساهموا نسبيا فى تحسين حصة القطاع الخاص لا سيما فى مجال الصناعات التحويلية والتجارة والخدمات .

ولكن هذا الاتجاه لم يقلل من الأهمية النسبية للقطاع العام فى مجموع الاستثمارات وبالأخص فى الزراعة والصناعات غير التحويلية .

## ثانيا : تقييم دور القطاع العام

على مستوى الاقتصاد الكلى ، لا يمكن إنكار النتائج الإيجابية لتدخل الدولة المباشر فى المشاريع . فبفضل هذا التدخل ، أمكن تحقيق معدل استثمار مرتفع فى وقت كانت فيه رؤوس الأموال الخاصة شبه منعدمة والادخار الوطنى ضعيفا جدا . وقد أحدثت هذه الاستثمارات الضخمة نموا فى الإنتاج وسمحت بخلق عدد كبير من فرص العمل وتوزيع أشمل للموارد . وساعدت على ايجاد خبرة تكنولوجية قيمة . كما أن ارتفاع قيمة الانتاج التونسى من خلال تصنيعه ، قد ساهم فى تحسين معدل التبادل التجارى وهيكل التجارة الخارجية .

أما على المستوى الاجتماعى ، فقد تمكنت الدولة بتدخلها ، من السيطرة على ارتفاع الاسعار ، والحفاظ بذلك على القدرة الشرائية للمواطن ، وتزويد الأسواق بقدر كاف من السلع ، استجابة لطلبات الاستهلاك . وفى مجال الخدمات العامة اضطرت مؤسسات الدولة إلى اقرار تعريفات منخفضة بالمقارنة مع سعر التكلفة مراعاة لإمكانيات المستهلك .

ورغم أن هذه النتائج كانت مطابقة لأهداف الدولة وتطلعات المواطنين ، لا سيما فى مجالات النمو وخلق فرص العمل والسيطرة على الاسعار ، فقد ثبت أن التكاليف التى أسفرت عنها كانت باهظة وغير مقبولة . ذلك أن تعدد الأهداف ، المتناقضة غالبا ، والتى ألقيت على كاهل المؤسسات العامة تسببت فى عرقلة نشاط هذه المؤسسات واثقالها بأعباء زائدة لا تقدر على تحملها . يضاف الى ذلك سوء الاختيارات الاستثمارية ، وعدم ملائمة التمويلات التى تميزت بضعف رأس المال وقروض الاستثمار ، مما نتج عنه تفاقم الديون القصيرة الاجل المستحقة بذمة المؤسسات العامة .

وقد ثبت بصفة عامة ، فيما عدا بعض الحالات الاستثنائية ، أن المردود الاقتصادى والمالى للقطاع العام كان ضعيفا جدا وآخذا فى التدهور المستمر . وكان هذا المردود غير كاف منذ البداية بسبب تكاليف التشغيل الباهظة ، واسعار البيع المحدودة سواء بسبب ضعف القدرة الشرائية للمستهلكين ، أو من جراء سياسات الرقابة المفروضة من طرف الدولة .

وكذلك فإن عائد رأس المال ، الذى كان بدوره ضعيفا ، قد تدهور بسبب سوء اختيار التكنولوجيا واستخدام وسائل الإنتاج دون طاقتها وزيادة الاستثمارات ذات العائد المؤجل والاستثمارات ذات الصبغة الاجتماعية كالاسكان مثلا . ومما يذكر أيضا أنه حدث تباين كبير بين الأجور والإنتاجية فى العديد من المؤسسات العامة وكان من الصعب تصحيح هذا الوضع لانعدام المرونة فى سوق العمل .

وهكذا بدلا من أن تسهم المؤسسات العامة فى تمويل ميزانية الدولة كما كان مرجوا ، تحولت إلى عبء ثقيل على المالية العامة التى كان عليها أن تسدد العجز المتزايد عاما بعد عام بسبب تفاقم حاجة المؤسسات الى الدعم .

ولكن الإمكانيات المالية المحدودة للدولة حتمت تأجيل صرف هذا الدعم واللجوء إلى الاقتراض الذى لا مبرر له من البنوك اذا ما اعتبرنا قواعد التصرف الاقتصادى السليم . ولذلك شهدت معظم المؤسسات ، فى نهاية السنوات العشر

الأولى ، خللا ماليا خطيرا لدرجة أن إعادتها إلى الوضع الصحيح أصبحت من الشواغل الأساسية للدولة . فأنشأت لجنة وطنية لهذا الغرض .

إلا أنه حتى بعد تغيير الاتجاه الذى أعلنت عنه الحكومة فى بداية السبعينات نحو سياسة اقتصادية أكثر تحررا ، ورغم الانتعاشة السريعة التى عرفها القطاع الخاص بفضل تشجيعات الدولة بكل أصنافها ، فقد استمرت المؤسسات العامة فى عملها ، بل وفى بعض الحالات تطورت بصفة ملحوظة ، حيث أن بعض المؤسسات أنشأت فروعا لها ، فوسعت بذلك القطاع العام وعززت التدخل المباشر وغير المباشر من جانب الدولة فى القطاع الإنتاجى .

وقد تميز الاقتصاد فى السبعينات بتعايش القطاعين العام والخاص . ولكن بقدر ما استفاد القطاع الخاص الناشىء بجملة من الامتيازات والحمايات الجمركية خاصة ، بقى القطاع العام يتخبط فى صعوبات متزايدة واستمر هذا الوضع فى الثمانينات رغم الصعوبات المتفاقمة التى واجهها الاقتصاد التونسى بفعل عوامل داخلية وخارجية فى آن واحد .

## ثالثا : تجربة تونس فى التخصيصية :

كانت المؤسسات العامة أول من تأثر بالازمات التى عرفها الاقتصاد ، حيث سجلت عجزا متزايدا فى وقت كانت فيه الدولة نفسها غير قادرة على تحقيق التوازن فى الموازنة العامة .

وكان من المعلوم سلفا ومنذ مدة طويلة ، بأنه لا يمكن تحقيق التصحيح الا بإعادة الهيكلة الفعلية لهذه المؤسسات ، وأن عمليات العلاج المالية التسكينية لم تكن كافية لذلك .

وبما أن نفس الأسباب تؤدى إلى نفس النتائج ، فلم يمض وقت طويل حتى تدهورت مرة أخرى حالة المؤسسات التى تم علاجها ، بحيث لم يكن هناك مناص من اللجوء إلى دعم مالى متجدد يزيد فى أعباء ميزانية الدولة .

### أ ـ ضرورة التخصيصية

مما لا شك فيه أن حرص السلطات العامة على إعادة النظر بجدية فى تدخل الدول فى المجال الاقتصادى كان له أسبابه ومبرراته نخص بالذكر منها ما يلى :

ـ تعرض المؤسسات العامة لصعوبات متزايدة فى نشاطاتها العادية وفى مجهود التطور ، ناتجة عن الخلل المالى المتكرر والمتفاقم .

ـ إستحالة التصدى من طرف الدولة لهذه الصعوبات بسب نقص موارد الميزانية .

ـ صعوبة متابعة ومراقبة التصرف فى هذا القطاع من طرف الادارة العامة .

ـ تواجد امكانات وخبرات فى القطاع الخاص قادرة على انشاء مشاريع منتجة وتمويلها وادارتها .

ومنذ بداية الثمانينات ، استقر الرأى فى إطار المخطط السادس ، على وضع برنامج لاعادة هيكلة القطاع العام يرمى أساسا الى تحديد إطار تدخل الدولة وكذلك إعادة هيكلة محفظة مساهماتها .

**وجاء القانون رقم ٧٢ ـ ٨٥ الصادر فى ٢٠ تموز / يوليو ١٩٨٥ ليضبط مفهوم المؤسسة العامة بأنها المؤسسة التى تملك الدولة أو الهيئات العامة المحلية نسبة ٣٤ فى المائة من رأسمالها على الاقل . وتقر بأن هذه المؤسسات تخضع لسيطرة الإدارة العامة ولأحكام القوانين المتعلقة بابرام الصفقات وفضلا عن ذلك فإن المؤسسات التى يكون نصف رأسمالها على ملك احدى المؤسسات العامة الأم ، سواء وحدها أو بالاشتراك مع الدولة أو الهيئات العامة المحلية ، توضع تحت إشراف المؤسسات الأم .**

واذا كان هذا القانون قد حدد مجال تدخل الجهة المشرفة ، ونص على إعادة تنظيم صلاحيات الادارة فى هذا المجال ، فإنه لم يتطرق إلى احتمالات التخصيصية ولا الى أنماطها . وعلاوة على ذلك فإن مجرد فرض رقابة الادارة على المؤسسات التى تمتلك فيها نسبة ٣٤ فى المائة من رأسمالها دون أن تكون لها أغلبية الاسهم ، يشكل عائقا أمام التصرف فى هذا النوع من المؤسسات ؛ حيث أن الأغلبية فيها هى على ملك القطاع الخاص . ويمثل هذا فى واقع الأمر عائقا أمام احتمال أية عملية تخصيص من شأنها أن تؤدى الى مثل هذه الهيكلة فى رأس المال . ونتيجة لذلك تأثر عدد كبير من المؤسسات المنتمية لهذه الفئة ، بل وعانت من النتائج السلبية لهذا التشريع فى تسييرها .

ومما يذكر أنه قبل صدور اللائحة التنفيذية لهذا القانون ، تطورت الآراء فى هذا المجال ، وذلك اثر الأزمة الاقتصادية والمالية الحادة التى عرفتها البلاد سنة ١٩٨٦ ، وفى الوقت الذى شهدت فيه المؤسسات العامة تدهورا خطيرا فى أوضاعها وبجانب ذلك أصبح الخلل فى المالية العامة والمدفوعات الخارجية لا يحتمل بسبب الضغوط الجديدة المسلطة من الداخل ومن الخارج .

وقد تأكدت بكل وضوح السياسة التى تم الإعلان عنها فى البرنامج الإصلاحى سنة ١٩٨٦ وبعد ذلك فى المخطط السابع للتنمية الاقتصادية والاجتماعية سنة ١٩٨٧ والقاضية أساسا بتخلى الدولة عن بعض قطاعات الانتاج . إذ جاء القانون عدد ٤٧ ـ ٨٧ الصادر فى ٢ أب / أغسطس ١٩٨٧ لكى يرسم الإطار العام لإعادة هيكلة المؤسسات العامة من منظور الاعتماد التدريجى على القطاع الخاص .

وتحدد مفهوم التخصيصية بأنها التصرف فى المؤسسات العامة سواء ببيع الاسهم التى تملكها الدولة فى رأس مالها أو ببيع العناصر المنتجة من عقارات وتجهيزات التى تملكها هذه المؤسسات . وقد نص القانون فى هذا الصدد على عدد من المزايا المالية والجبائية لصالح المشترين من القطاع الخاص ، وعلى إنشاء لجان تعنى على وجه الخصوص بتقييم المؤسسات المطلوب التخلى عنها لفائدة القطاع الخاص ، وذلك لتجنب أية منازعة أو شكوك فى تقييمها . وبالاضافة الى ذلك كان من المنتظر أن توضع قائمة بالمؤسسات المطلوب التصرف فيها إلى القطاع الخاص ، على أن تحدد هذه القائمة بأمر .

وربما أدت هذه الاحكام الجديدة المعقدة نوعا ما الى صعوبات فى التطبيق ، وقد تكون من الاسباب التى أدت الى التأخير فى تنفيذ برنامج التخصيصية . وإذا كان إنشاء اللجان يستجيب لحرص الحكومة على تقييم المؤسسات بصفة موضوعية ومحكمة ، فإن عمل هذه اللجان نفسها اتضح أنه بالغ الصعوبة عند الممارسة العملية . وعلاوة على ذلك لم تنشر قائمة بالشركات التى أريد التصرف فيها إلى القطاع الخاص ، تجنبا لأى استباق للأحداث من شأنه أن يسىء إلى أوضاع السوق .

ورغم هذه التحفظات ، فإن الخيار السياسى الرامى الى التصرف فى مؤسسات القطاع التنافسى الى القطاع الخاص ، قد تأكد بصورة جلية وبدأ بالفعل اتخاذ بعض الاجراءات لتحقيقه على الوجه الأفضل . ولعل من بين العوامل التى تعزز التخصيصية ، تلك الحالة التى وصلت اليها أغلب مؤسسات القطاع العام ، فقد تراكمت عليها الخسائر والديون سواء للحكومة أو لأجهزة التأمينات الاجتماعية أو البنوك .

ومما يذكر أيضا أن معظم هذه المؤسسات وصلت الى حالة تفرض عليها تجديد معداتها إذا أرادت أن تستأنف نشاطها المعتاد ولا شك أن ذلك يتطلب موارد مالية جديدة لا قبل للدولة بها فى هذه المرحلة الدقيقة وحتى لو تجددت المعدات

فان معظم هذه الوحدات لن تتمكن من استئناف نشاطها فى ظروف تسمح لها بتحقيق دخل كاف .

غير أن الخيار السياسى الرامى الى تخلى الدولة عن المؤسسات العامة وطبيعة نشاط هذه المؤسسات ، وإن يبدو واضحا وجليا ، فإن أنماط التصرف للقطاع الخاص وسرعة تنفيذه لا تزال محل مناقشة فى اطار اللجنة الوطنية لتصحيح واعادة هيكلة المؤسسات العامة .

## ب ـ أنماط وطرق التخصيصية

هناك العديد من الوسائل والانماط التى يمكن اعتمادها فى عمليات التخصيصية ولكل نمط منها مزاياه وحدوده ويتلائم مع نوعية وصنف من المؤسسات دون الاخرى . فعند اختيار طريقة التصرف يتعين اعتبار المؤسسات حالة بحالة ودراستها ، وهى انجع الطرق وأكثرها واقعية لمعالجة الأمور .

وتتعلق أهم التساؤلات التى يتعين الاجابة عنها عند اختيار طريقة التصرف بما يلى :

ـ الاجراء القانونى الواجب اتباعه لتكون عملية البيع سليمة .

ـ تحديد قيمة بيع المؤسسة أو حصة الدولة وأنماط هذا التحديد .

ـ أهلية المشترين للمؤسسات : سواء كانوا من القطاع الخاص ، أو الاجراء ، أو غير المقيمين ، أو أصحاب المصالح المالية والاقتصادية ، إلى غير ذلك .

ومن هنا يلاحظ ان الفكرة الاساسية للتخصيصية هى البيع ، سواء كان كلياً أو جزئيا ، لحصص القطاع العام أو عناصر أصول المؤسسة ، إلى القطاع الخاص . والواقع أنه لا بد من التسليم بأن هناك أنماطا أخرى للتخصيصية جديرة بالاعتبار .

وفى المقام الثانى ، لا بد من التفكير فى تحقيق المشاركة بين القطاع العام والقطاع الخاص . وإن كانت مشكلة التسيير والرقابة من طرف الدولة تطرح نفسها فى هذه الحالة . وقد كان ذلك فى الماضى بمثابة مصدر لسوء التفاهم داخل المؤسسة وسيرها المتردى .

وأخيرا ، فهناك حافز على التخصيصية ناتج عن شدة المنافسة بين المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة داخل نفس القطاع . وتتمثل هذه الصيغة فى الغاء الاحتكار من جانب القطاع العام سواء فى نصوص القانون أو فى الواقع العملى .

ويستنتج هذا التطور ضمنيا من خلال برنامج تحرير الاستثمار الذى يهدف الى إلغاء التراخيص المسبقة على انشاء المشاريع الجديدة وبالتالى فإن التخصيصية ستتمثل فى انشاء العديد من الوحدات الجديدة يتولى تسييرها مباشرة القطاع الخاص . وسوف تنافس هذه الوحدات المؤسسات العامة المتواجدة وتضع حدا لاحتكارها .

وإزاء هذه المنافسة ، سيتعين على المؤسسة العامة إما أن تعيد هيكلتها لتكون على نفس مستوى الإنتاجية المتوفرة فى الشركات الخاصة ، وإما أن تزاح من السوق . والجدير بالذكر أن الفرص المتاحة أمام أية شركة عامة للصمود أمام المنافسة ، تبقى ضعيفة حتى لو توفرت عندها العوامل الداخلية الضرورية لذلك كاختيار إدارة جيدة ، وملائمة عدد الموظفين مع مقتضيات الانتاجية والاعتماد على أساليب تجارية ناجعة . ذلك لأن البقاء تحت رقابة الادارة قد يكون فى حد ذاته عائقا بالنسبة للمؤسسة العامة والواقع أن هذا التغير فى البيئة بالنسبة لها يتطلب من إدارتها سرعة فى القرار ومرونة فى تحركاتها .

يضاف إلى ذلك قابلية المؤسسات العامة لزيادة النفقات دون مقابل ملموس . أذ المطلوب منها توفير فرص عمل تزيد عن حاجة الانتاج من حيث التكلفة والاجور . ورغم ذلك فإن المؤسسة العامة ليست حرة على الدوام فى تحديد مستوى مناسب من الأجور يمكنها من الاحتفاظ بالكفاءات اللازمة لمواجهة المنافسة .

ولكن هذا الوضع ينطوى على مساوىء أخرى خصوصا فى بداية التطبيق وبالنسبة لبلاد محدودة الموارد ومضطرة ، زيادة على ذلك ، إلى استيراد مواد التجهيز من الخارج . ويؤدى هذا الشكل من إعادة الهيكلة فى حالة إخفاق المؤسسة ، إلى خسارة فى التجهيزات وإلى لجوء القطاع الخاص الى استيراد اجهزة مماثلة ، مما يؤدى على الصعيد الوطنى إلى تبذير للموارد .

ولعل هذا العامل يفسر أكثر من غيره حرص الدولة على التنازل عن عناصر أصول هذه المؤسسات من تجهيزات ومعدات قبل أن تترك الفرصة للمشروعات الخاصة الجديدة التى ستزاحم بدون شك المؤسسات العامة وتزيد من صعوباتها .

ومما يسهل عملية التصرف ، تفضيل الشركات الخاصة اقتناء التجهيزات الموجودة فى البلاد بدلا من اللجوء الى استيرادها ، وتحمل ارتفاع الاسعار بسبب التضخم المالى المستمر . ذلك أن التخصيصية تمر بالضرورة فى مرحلتها

الأولى ، ببيع وسائل الانتاج من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، ثم فى مرحلة لاحقة بتحرير الاقتصاد وخلق عدد كبير من الوحدات الخاصة الجديدة .

ولم تستثن من هذه القاعدة الشركة التونسية للنزل والسياحة التى صمدت أمام منافسة القطاع الخاص ، ولكن فى ظروف صعبة جدا اضطرتها فى النهاية إلى التخلى تدريجيا عن فنادقها .

## ج ـ تقييم التجربة :

رغم التردد والصعوبات التى ظهرت فى وضع استراتيجية محددة للاعتماد على القطاع الخاص وإعادة هيكلة القطاع العام ، فقد أمكن إنجاز بعض العمليات التى أعطت نتائج ذات أهمية . وقد شرع فى القيام ببعض هذه العمليات قبل أن تضع الحكومة البرنامج العام لإعادة الهيكلة وقبل الاعلان عنه .

ولعدم وجود أى إطار عام ، فقد اتخذت إعادة الهيكلة عدة أشكال حسب الحالة فقد خضعت ثلاث شركات كبيرة إلى عملية إعادة هيكلة واسعة النطاق أدت إلى بيع الجزء الأكبر منها إلى القطاع الخاص : وهى الشركة العامة لصناعة النسيج والشركة التونسية لصناعة مواد البناء والشركة التونسية للنزل والسياحة .

### ١ ) الشركة العامة لصناعة النسيج ( سوجيتكس ) :

أنشئت هذه الشركة سنة ١٩٦٠ برأس مال عام ، واشترت المعامل التى كانت موجودة عند الاستقلال ثم طورتها إلى قدرات إنتاجية جديدة .

ونتيجة للأسباب المذكورة فيما تقدم ، عرفت هذه الشركة صعوبات مالية وتجارية . ثم تفاقمت هذه المشاكل لعدة اسباب .

وفى مرحلة أولى تجزأت هذه الشركة الى عدة وحدات متخصصة لها أنشطة متجانسة وتحولت الى شركة أم وهى ( SOGITX ) وشركة مختصة فى النسيج وهى شركة SITEX وإنتاجها مخصص للتصدير TISSMOK : للغزل والنسيج وإنتاجها مخصص للسوق المحلية SITER : لاتمام المنسوجات ، للسوق المحلية أيضا ـ وأخيرا مجموعة أخرى تعمل فى الملابس الجاهزة للسوق المحلية والتصدير . وقد أدت إعادة الهيكلة هذه إلى تسهيل البيع للقطاع الخاص بدرجة كبيرة إذ جعلت الوحدات الصغيرة فى متناول إمكانيات القطاع الخاص .

ففى حالة شركة سيتاكس مثلا ، أدنى تخصصها الى مساهمة بعض الشركاء

الاجانب ( SWIFT ) ممن يملكون التقنية ويسيطرون على سوق النسيج العالمية ، وذلك فى إطار زيادة رأس المال . وأدى دخول هذا الشريك بدوره إلى تسهيل دخول المؤسسات المالية : ومنها أحد بنوك التنمية المحلية والشركة المالية الدولة ( IFC ) التى تنتمى الى مجموعة البنك الدولى والتى ساهمت فى إطار سياستها القائمة على تشجيع القطاع الخاص . وانتهت هذه العملية الى التخلى التدريجى من طرف الشركة الأم وبالتالى من طرف الدولة .

أما الشركات الأخرى ضمن هذه المجموعة ، فلم تفلح فى جلب أى شركاء من القطاع الخاص بهذا القدر من النجاح ، وذلك بسبب أوضاعها المالية المختلة واقتصارها على السوق الداخلية . ففى حالة شركة ( SOMOTEX ) ، أظهرت بنوك التنمية تحفظا رغم الطلبات الملحة التى قدمت لها للاسهام فى هذه العملية .

**٢ ) الشركة التونسية لصناعة مواد البناء ( SOTIMACO ) :**

وتجدر الاشارة الى الحالة الثانية فى عملية إعادة الهيكلة التى تتعلق بالشركة التونسية لصناعة مواد البناء . ( SOTIMACO ) .

فقد أنشئت هذه الشركة سنة ١٩٦٠ وكان مقررا لها أن تسترد مصانع مواد البناء التى كانت الحكومة قد أممتها أنذاك . واضطرت الشركة فيما بعد الى إنشاء مصانع جديدة بما يسهم فى تنمية هذا القطاع ، وإلى إدخال تكنولوجيات جديدة وإعداد الاطارات وتوفير فرص العمل . ولكن سرعان ما جلبت هذه الأوضاع بعض الصعوبات المالية لهذه الشركة العامة التى أعيدت هيكلتها وتحولت الى شركة أم تباشر التسيير المركزى على وحدات المجموعة ، وتوفر لها عددا من الخدمات المشتركة .

وقد أدت الأولوية التى أعطيت لخلق فرص العمل الى جانب الخلل المالى ( قلة الموارد الذاتية اللازمة ) وسوء خطط التمويل ، إلى تفاقم الصعوبات التى اعترضت هذه الشركة وقد تقرر فى نهاية المطاف التصرف فى عناصر أصولها بعد تحديد قيمتها .

**٣ ) الشركة التونسية للنزل والسياحة :**

تمثل حالة الشركة التونسية للنزل والسياحة نموذجا آخر للتخصيصية ، التى تمت بنجاح فى السنوات الاخيرة .

ومما يذكر أن هذه الشركة أنشئت سنة ١٩٥٩ برأس مال عام فى جملته

تقريبا ، لتكون أداة لتحقيق انجازات فى القطاع السياحى بانشاء فنادق ، خصوصا على السواحل ، فى وقت كانت فيه قدرة تونس على الاستضافة شبه منعدمة ، وكان القطاع الخاص فيها لا يزال غير مهتم بهذا النشاط .

وكان على هذه الشركة أن تحقق بموارد مالية محدودة فى بادىء الأمر ، تطورا سريعا فى طاقات الاستيعاب السياحية للبلاد ومستوى مرتفعا من فرص العمل ، وذلك بما يتفق مع أهداف السياسة الاقتصادية والاجتماعية . وكان عليها فضلا عن ذلك ، أن تمول البعض من البنية الأساسية فى وقت لم تكن الدولة تتدخل فيه بعد بالقدر الكافى فى هذا المجال .

وفى هذه الظروف عانت الشركة من خلل مالى مزمن يزداد خطورة بسبب التكاليف المرتفعة . ولا شك أن عمليات التصحيح المتكررة وعمليات الدعم بالموارد الجديدة قد تمت بالفعل ، ولكنها جاءت متأخرة ، فلم تقدم سوى حلولا جزئية جدا للصعوبات التى اعترضت هذه الشركة . وفى الاثناء شهد القطاع الفندقى الخاص توسعا ملحوظا بفضل التشجيعات الكبيرة التى قدمتها الدولة بعد أن استبعدت هذا القطاع على أية حال من التجربة التعاضدية التى قامت بها خلال الستينات . وقد أدى ذلك الى إضعاف تدخل الشركة فى نشاط القطاع الفندقى يوما بعد يوم ولكن دون التخفيف رغم ذلك من الصعوبات المالية .

وهكذا ، قررت الحكومة فى بداية سنة ١٩٨٣ أن تبيع الوحدات الفندقية التى كانت على ملك الشركة . وقد تمت هذه العملية على ثلاث مراحل كبيرة .

فى مرحلة أولى ، تم التنازل عن بعض الوحدات للشركة التونسية للبنك لامتصاص أكبر جزء من ديونها المستحقة بذمة الشركة التونسية للنزل والسياحة . وتمت هذه العملية فى إطار اتفاق عام بين هاتين المؤسستين وكانت فى نهاية المطاف مرضية للطرفين .

وفى مرحلة ثانية تم ، وبشىء من الصعوبات ، بيع فندقين كبيرين آخرين بعد عرضهما فى عطاءات دولية ، للقطاع الخاص .

ثم فى مرحلة أخيرة ، كان من المقرر أن تعرض للبيع على القطاع الخاص سائر الوحدات التى لا تزال خاضعة لإدارة الشركة التونسية للنزل والسياحة .

وقد أمكن بفضل هذه العمليات تحقيق قيمة مضافة كبيرة فى العناصر المالية والعقارية لممتلكات الشركة وتغطية الجزء الاكبر من ديونها . ومن المنتظر فى

نهاية هذا البرنامج ، أن تتمكن الشركة عمليا من سداد جميع ديونها وحتى من تحقيق فائض . وبالاضافة إلى ذلك ، وبالنظر إلى الحجم الذى أكتسبه القطاع فإن إعادة هيكلة الشركة لن تتسبب فى أى اضطراب للنشاط الفندقى والسياحى بالبلاد التونسية .

## رابعا : المعوقات التى تواجه تحقيق التخصيصية

### ١ ـ مواقف إدارة المؤسسات العامة وموظفيها :

غالبا ما تتخذ إدارة المؤسسة والعاملون بها موقفا معارضا لعملية التخصيصية وتظهر هذه المعارضة ، من طرف إدارة المؤسسات وبمساعدة جزء كبير من العاملين ، حيث يسعى المسؤولون فيها إلى اقتراح برامج بديلة لمعالجة الوضع الذى تتردى فيه المؤسسة ، ومخططات طموحة لتطويرها . ويدخل ذلك شكوكا وترددا فى أخذ القرار الحاسم لتحويلها الى القطاع الخاص ويؤدى احيانا الى العدول عن عملية التخصيصية . وإذا اتخذت الدولة هذا القرار بالفعل ، يحاول هؤلاء تعطيل تنفيذه بتعلة وجود صعوبات متنوعة ، لا سيما عدم موافقة الموظفين على تحويل ادارة المؤسسة الى القطاع الخاص والضرر الذى قد يلحق بمصالحهم مما يؤدى الى تدهور المناخ الاجتماعى . وهذا الموقف من جانب القائمين على إدارة المؤسسات يستمد تفسيره فى بعض الحالات من تعلقهم بالمؤسسة التى يسعون أحيانا الى انقاذها بقدر كبير من الاخلاص والتفانى . فتصفية المؤسسة أو بيعها يعتبران فى نظرهم نتيجة سلبية للمجهود الذى بذلوه فى إدارتهم الماضية . وعندما يقع الاختيار على مدير جديد لاتخاذ قرار التصحيح أو التخصيصية يصعب عليه قبول هذه المهمة التى يعتبرها وكأنها تهدف الى تصفية المؤسسة . ومن ثمة يحاول اقتراح بعض الخطط البديلة لصيانة المؤسسة ولتطويرها فى بعض الاحيان .

ويحدث أيضا أن الجهة التى تخضع لها المؤسسة لا تنظر بارتياح الى التخلى عن مؤسسة عامة كانت تسمح لها ، فى ظروف ميسرة بالتدخل فى المجال الاقتصادى والاجتماعى .

ويمثل موقف الموظفين أهم عنصر يجب اعتباره عند اخذ قرار التخصيصية فهم يرون ، ولهم الحق فى ذلك ، أن تصفية مؤسستهم قد ينشأ عنها ضياع لعملهم وأهم مصدر لرزقهم . ويزداد إحساسهم بهذا الخطر الذى يتهدد مستقبلهم اذا كانوا

يعملون فى مؤسسة تستوعب أكثر مما يلزمها من الموظفين وتقدم لهم أجورا أو مزايا اجتماعية افضل فعلا مما يقدمه القطاع الخاص . والحقيقة أن فرص ابقائهم فى وظائفهم ، فى ظل هذه الظروف ، وبنفس مستوى الأجور ، بعد تحويل المؤسسة الى القطاع الخاص ، قد تكون محدودة بالفعل ؛ مما يفسر الى حد بعيد ما يعتريهم من قلق ومخاوف .

وادراكا من السلطات لهذه التخوفات أو الاحتمالات ، فإنها تعتمد فى كل برنامج من برامج العلاج أو اعادة الهيكلة أو البيع ، إلى توفير كل الحلول التى تحتوى على مجموعة من الخيارات تعرضها على الموظفين الراغبين فى التخلى عن العمل بمحض إرادتهم ولكن فى ظروف تحفظ لهم مصدر رزقهم .

ومن بين الخيارات المعروضة فى هذا الصدد نجد التقاعد المبكر ، والتعيين فى مؤسسات أخرى وتوفير وسائل التمويل لانشاء مشاريع فردية أو جماعية والتسريح النهائى مع التعويض ، وجعل أحد عناصر انتاج الشركة على ذمة بعض العاملين ، وما إلى ذلك . ولكن فى ظل هذه الظروف ، قد تظهر بعض الصعوبات ، خصوصا فيما يتعلق بتشغيل بعض العاملين فى مؤسسات أخرى فى القطاع الخاص .

### ٢ ـ الافتقار إلى سوق مالية متسعة ومتطورة :

يمثل الافتقار الى سوق مالية متسعة ومتطورة ثانى المعوقات الرئيسية أمام التخصيصية ذلك أن سوق رأس المال توفر إطارا وترتيبات مرنة تسهل عمليات التخصيصية . كما توفر أيضا امكانية تعبئة الموارد المالية اللازمة لحصول القطاع الخاص على جزء من ممتلكات القطاع العام المعروضة عليه .

أما عن الوظيفة الأولى لهذه السوق فإن الصعوبة تكمن أساسا فى جمود مساهمات الدولة فى الشركات العامة التى يصعب عرضها فى السوق المالية . ويرجع ذلك أساسا للوضع المالى المتردى الناتج عن الخسائر المتراكمة فى معظم هذه المؤسسات . ولا شك أن أى علاج مالى مسبق من شأنه أن يعيد التوازن الى هذه المؤسسات قد يسمح بادخالها الى السوق المالية إذا ما توفرت شروط القبول الاخرى فى جدول البورصة . وفضلا عن ذلك فإن العلاج المسبق يعنى ، فى معظم الاحيان ، توفير موارد جديدة لا يكون بوسع الدولة توفيرها خاصة عندما تكون بصدد انجاز برنامج هيكلى يتضمن تضحيات جسيمة وشروط دقيقة فى استعمال الموارد المالية .

ولا شك أن إستحالة ، أو صعوبة اللجوء الى الاسواق المالية لبيع الأسهم حسب قوانين العرض والطلب يمثل عائقا أمام التخصيصية . وعلاوة على ذلك ، فإن الافتقار الى وجود سوق واسعة وكبيرة لرؤوس الأموال يحول دون تعبئة الموارد الكافية ليتسنى بيع مساهمات الدولة إلى القطاع الخاص . ويزداد هذا الوضع صعوبة إذا عرفنا أن معظم المؤسسات العامة مثقلة بالديون تجاه ادارة وصناديق التأمين والضمان الاجتماعى والبنوك بوجه خاص .

وحتى إذا اتجهت النية إلى تعبئة هذه الموارد خارج مسالك ومؤسسات السوق المالى ، فإن الإمكانيات المالية للقطاع الخاص تظل محدودة للغاية ، وإذا كانت كافية ، فإن النظام المالية لا يسمح بتعبئتها بيسر .

وأخيرا ، فإن كل سحب للموارد المالية لصالح الدولة يسفر عن انخفاض فى رؤوس الأموال المتاحة للاستثمار فى مشروعات جديدة .

## الخاتمــــة :

فى نهاية هذا العرض للتجربة التونسية الحالية فى ميدان التخصيصية يجدر التأكيد على بعض المبادىء الاساسية فى هذا المجال .

تمثل التخصيصية عنصرا من عناصر البرنامج التصحيحى الشامل الذى يهدف الى إعادة هيكلة الاقتصاد الوطنى وبالتحديد الى اعادة هيكلة تدخل الدولة فى قطاعات الانتاج . وبقدر ما يكون تدخل الدولة يشمل قطاعات متعددة بقدر ما تكون عملية التخصيصية صعبة التحقيق . ولانجاح هذه الخطة يتعين الكثير من الحذر والثبات عند انجاز عمليات التخصيصية واعطائها أكثر ما يمكن من الشفافية الضرورية والمحافظة على مصالح الدولة والمجموعة الوطنية .

وتبدو هذه المرحلة فى بدايتها فى تونس ، حيث لم تتحقق الا بعض العمليات . ولا يزال العديد من المؤسسات فى قطاع الانتاج تخضع الى الرقابة المباشرة من طرف الدولة . ومن المؤكد أن دور الدولة سيبقى أساسيا فى تسيير وتطوير الاقتصاد الوطنى ، اذ اضافة الى دورها العادى ، خاصة فى سن السياسة الاقتصادية العامة وإنجاز البنية الاساسية ، فهى مطالبة بالتدخل المباشر فى قطاعات الانتاج الاستراتيجية أو تلك التى تتطلب امكانيات مالية وبشرية يصعب على القطاع الخاص توفيرها . كما أن القيام بالدراسات الكبرى وتركيز الصناعات المستقبلية سيبقى أيضا من اختصاصاتها .

ولا يخفى على أحد أن القطاع الخاص يتأثر كثيرا بالعناصر النفسانية وهو عرضة للتقلبات الاقتصادية والمالية أكثر من القطاع العام . وفي هذه الحالة فإن السلطات العامة مدعوة للتدخل كلما يمر القطاع الخاص بحالة استرخاء أو ركود ويحد من استثماراته ونشاطه الاقتصادي فيتحتم انذاك على الدولة انشاء المشاريع وخلق فرص العمل والسهر على تكوين وتشجيع رجال اعمال شبان جدد تتوفر فيهم روح المبادرة والاقبال على المخاطر وانشاء المشاريع .

فالقطاع العام يبقى اذا قطاعا هاما دون أن يكون مقيدا للقطاع الخاص . وبإمكانه أن يراجع طرق الادارة والتصرف المتبعة في المؤسسات العامة التي يجب أن تكتسب النجاعة الكافية لتحقيق الاهداف المرسومة له وبأقل التكاليف . اذ لا مبرر أن نعترف بالقدرة على تحقيق النجاعة والجدوى الاقتصادية للقطاع الخاص فقط ، بل ان القطاع العام هو أيضا قادر على تحقيقهما . وقد برهن على ذلك في الكثير من الحالات .

# تعقيب

## عبد اللطيف الجواهرى*

### مقدمـــة :

بينما تزايدت أهمية دور السلطات العامة فى الاقتصاد على نحو منتظم خلال العقود الاخيرة ، فيبدو أن الاتجاه العكسى لذلك هو الذى يسود فى الوقت الراهن . وبدأت ريح اقتصادية جديدة تهب على بلدان عديدة ، وأصبح قطاع اقتصاد السوق يتجه نحو التوسع بواسطة بيع المؤسسات والشركات العامة .

وانطلاقاً من العرض الخاص بحالة تونس ، يمكن ـ رغم وجود بعض الاختلافات ـ أن يجد المرء مثالا للكيفية التى تكون بها القطاع العام ، وكيفية تطوره ، ثم حاضره ومستقبله وذلك بالنسبة لمعظم البلدان النامية .

والواقع إن السمات الرئيسية للقطاع العام فى بلداننا المختلفة تعتبر شبه متماثلة . ويكفى دليلاً على ذلك النظر فى أوجه الشبه التى يمكن مصادفتها فى المجالات التالية :

- الخلفية التاريخية لتكوينه ونموه .
- المراحل الحاسمة لتوسعه ، والمبررات الاقتصادية والسياسية لأهدافه .

عملية نموه بواسطة انتشار تفرعات اخطبوطية ، ثم طريقة اختيار هذه التفرعات بهدف حرمان المؤسسة العامة من صلاحياتها ، وبهذا تتفادى الخضوع للرقابة .

- عدم وجود استراتيجية واضحة لهذا القطاع ، ثم .
- تعيين المسؤولين الذى لم يسترشد دائما بمعيار الكفاءة .

ومع بداية الثمانينات ، بدأت الشكوك تثور حول دور المؤسسات العامة فى الاقتصاد الوطنى ، وأصبحت كفاءتها تثير الجدل .

وكانت حركة المعارضة هذه مستلهمة من تيار ايديولوجى يشكل فى مفهوم الدولة ـ الأم تقع عليها مسؤولية تلبية كل الاحتياجات فى كل الظروف أياً كانت ، ويوجه انتقادات متزايدة لتدخل الدولة .

---

* الرئيس المدير العام ، البنك المغربى للتجارة الخارجية .

وباتت تلك النظريات تلقى صدى لدى قطاع متزايد للرأى العام بدأ فى الولايات المتحدة قبل أن يشمل البلدان المتقدمة الاخرى . وازداد الاتجاه الرامى إلى تقليص القطاع العام فى البلدان النامية مع حدوث أزمة المديونية ومع السعى إلى تخفيض الانفاق الحكومى .

ويتناول الجزء التالى من هذا التعقيب وضع الاحتمالات التى ينطوى عليها مجمل تلك العناصر .

بمجرد أن استعادت البلدان النامية سيادتها ، وجدت نفسها مضطرة للاضطلاع بمسؤولية قطاع اقتصادى ورثته عن المستعمر ، ولإنشاء مؤسسات أخرى للاستجابة لأوضاع السكان بها أو لتلبية احتياجاتهم الخاصة .

وكانت الرقابة التى يمارسها القطاع العام على النشاط الاقتصادى تعكس رغبة الدولة فى الحصول على أداة ضرورية للتنمية ولتوجيه الاقتصاد الوطنى ، ولا سيما أنه كان من الضرورى بذل جهد متزايد لتحقيق نمو يستند أساساً على جماهير الشعب .

كما يرتبط هذا الاتجاه بنظريات العالم الثالث التى صاحبت حصول عدد كبير من البلدان الافريقية على الاستقلال ، للتوجه نحو نظم اقتصادية ارتبط فيها دور القطاع العام ارتباطاً مباشراً بمفهوم تحقيق تنمية مخططة تساعد فى النهوض باقتصاد وطنى قائم على أسس مستقلة .

ولا يمكن تفسير هذا التصرف فى القناعات الايديولوجية السائدة فحسب ، ولكنه يكمن أيضا فى أن سيطرة الدولة على القطاع العام بدت هى الوسيلة الوحيدة للحفاظ على « سيادتها » الاقتصادية حديثة العهد فى مواجهة خطر الاستعمار الجديد .

ومع ذلك وبصرف النظر عن الاتجاه السياسى الذى اتبعته تلك الدول ، فإنه يلاحظ غياب رؤية شاملة للدور الذى كان يتعين على القطاع العام أن يضطلع به فى إطار استراتيجية واضحة للتنمية .

بيد أن القطاع العام يشغل مكاناً كبيراً فى اقتصاد جميع الدول النامية تقريباً ، ويضطلع من خلال المؤسسات العامة بجانب كبير من أنشطة الانتاج . وأحياناً تمثل هذه المؤسسات احتكارات أو تعمل فى إطار بيئة تنافسية على المستويين الوطنى والدولى لانتاج أنواع متعددة من السلع والخدمات التى يقدم القطاع الخاص بعضاً منها أيضا .

ذلك أن نشاطاتها تمتد من إنتاج الكهرباء إلى الإمداد بالمياه ، ومن الاتصالات السلكية واللاسلكية ووسائل النقل الى الصناعات التحويلية وصناعة استخراج المعادن ، وإلى تسويق المنتجات الزراعية فضلاً عن القطاع المالى .

وقد اتسم العقدان الأخيران فى جميع البلدان ، متقدمة كانت أم نامية ، بتطور سريع لتدخل الدولة فى الاقتصاد ، ولم يؤد هذا التوسع فى القطاع العام إلى إثارة قلق ما ، بل أنه بدا كما لو كان ظاهرة طبيعية وحتى صحية للاقتصاد الحديث .

وخلال الستينات ، صاحب توسع القطاع العام وضع اقتصادى اتسم باستقرار غير عادى وبمعدلات نمو اقتصادية لم يسبق لها مثيل .

وفى غمرة التفاؤل العام الذى نجم عن ذلك توقع الجميع أن يستمر هذا الوضع ، ولم يكن دور القطاع العام أو ما سوف يترتب عليه من آثار اقتصادية ومالية ، موضع أى تساؤل .

وكان الرأى السائد يستند ، من ناحية ، إلى الاحتمالات المواتية التى كانت تشير ، فى رأى الجميع ، إلى أن التوسع فى أنشطة القطاع العام سيؤدى الى نمو شامل للاقتصاد . وكان ذلك الرأى يستند من ناحية أخرى إلى فكرة مطمئنة مؤداها أن زيادة الدخل الحقيقى سيسمح بتمويل الانفاق العام المتزايد بفضل إيرادات اضافية ، دون أن يحدث ذلك اختلالاً كبيراً فى التوازن بين قطاعى الاقتصاد العام والخاص .

وكانت تنمية القطاع العام تصادف من وقت إلى آخر صعوبات عندما كان يتعين تكييف مستوى الأسعار ، والتعريفات ومستوى الانفاق مع متطلبات الميزانية . غير أن التقديرات كانت تشير ، بصفة عامة ، إلى أن ذلك القطاع لم يحقق بعد حجمه الأمثل وأنه كان سيحقق توسعاً اضافياً ، اما لتعزيز تنمية العديد من مجالات النشاط الاقتصادى للدولة ، أو لتحسين الخدمات العامة ورفع مستوى المعيشة .

ومن هنا ، كان النقاش يدور أساساً حول شكل التوسع فى القطاع العام ، بدلاً من أن يدور حول إعادة النظر فى المبررات المنطقية لمثل هذا التوسع . وكانت أبرز السمات على مستوى ذلك التوسع فى القطاع العام هى تشعب أخطبوطى لتفرعاته زاد من مسخ حدود تدخل الدولة فى الاقتصاد الوطنى ، تلك الحدود التى كانت فى حد ذاتها موضع جدال .

وكانت هناك مبررات متعددة للجوء إلى تشعب التفرعات ، فمنها المرونة

التى تتسم بها هذه الصيغة وبموجبها يتم الإعفاء من الحصول على ترخيص مسبق من التبعيات لانشاء مثل هذه التفرعات ، ثم إنها وسيلة تجعل قطاعات كاملة من نشاط المؤسسات العامة غير خاضعة لأية رقابة من قبل الدولة .

وكان من المحتم أن يؤدى مثل هذا الوضع إلى تجاوزات وإلى انتشار المؤسسات العامة التى أصبح الغرض الاجتماعى منها لا يرتبط بالمؤسسة الأم إلا بصلة واهية ، بل انها لم تكن تربطها فى بعض الأحيان أية صلة بمجال المؤسسة الأم . وعندئذ أصبح الطريق مفتوحا أمام التعارض بين الأهداف والازدواج ، بكل ما يترتب على ذلك من آثار حتمية من إهدار اقتصادى وسوء تخصيص الموارد .

وأدى هذا التشعب فى الفروع - الذى لم يعد للدولة أية سيطرة عليه تقريباً - إلى شل الأجهزة والاجراءات التى وضعتها الدولة لتوجيه ذلك القطاع ومتابعته ومراقبته . وقد ترتب عن ذلك أن تفككت أوصال القطاع العام من حيث قدرته على التدخل الاقتصادى والأهم من ذلك أن تميعت المسؤوليات .

وبالفعل تفننت الوزارات القائمة بالاشراف على المؤسسات العامة - وذلك حرصاً منها على ضمان « فعالية » الرقابة على هذه الكيانات - فى مضاعفة عدد « حواجز الأمان » وفى ابتداع الاجراءات إلى الحد الذى ادت فيه تلك الرقابة المفرطة إلى إفراز آثار شاذة . وهكذا ترتب على ذلك تجريد القائمين على هذه المؤسسات من مسؤولياتهم ، فقد كان عليهم الرجوع إلى سلطة الإشراف فى جميع جوانب عملهم ، حتى بالنسبة للجوانب العادية تماماً لادارتهم ( مثل التوظيف ، والمرتبات ، والاستثمار ، والأسعار ... ) . كما أدى ذلك إلى تحييد الهيئات القيادية التى اكتفت بتسجيل القرارات التى اتخذتها الدولة .

وغالبا ما يترتب على ذلك أن تتحمل المؤسسات تبعات القرارات التى تكون قد اتخذت على عجل أو التى تفتقر الى النضج ، دون أن يكون فى مقدور أحد تحميل مسؤولية ذلك على طرف أو آخر .

وغالبا ما كانت السلطة السياسية هى التى تقوم باختيار القائمين على إدارة المؤسسات العامة ، وخصوصاً فى السنوات الأولى للاستقلال ، كمكافأة لهم على خدمات أدوها ، أو لمنح وظائف جديدة لمسؤولين سياسيين ، ثم يتبين - بعد فوات الأوان - أن الشخص الذى تم تعيينه لا يتمتع بالكفاءة أو المؤهلات اللازمة للمهمة التى كلف بها .

ومع ذلك ينبغى الاعتراف بأن الدولة ذاتها كانت تعقد الأمور ، وكان من عاداتها السيئة أن تستخدم المؤسسات العامة لاغراض تختلف عن تلك التى كلفت بها فى الأصل . ففى حالات عديدة ، اتسمت الأهداف المنشودة بالتناقض مثل ( العمالة ، الأسعار ، الاقليمية ... ) أو الارباحية على الصعيد الوطنى ( توفير النقد الأجنبى ، مراعاة متطلبات السيادة ... ) .

وعلى العكس من ذلك ، ففى خلال السبعينات ، اتخذ النقاش حول دور القطاع العام مساراً مختلفاً تماماً . ويعزى تغير النظرة هذا الى حد كبير ، إلى الأداء المتدنى للاقتصاد بالمقارنة إلى المستويات المشاهدة والمستهدفة . وبدأ ظهور علامات للتوتر بلغت ذروتها عندما وقعت الصدمة النفطية الأولى فى نهاية عام ١٩٧٣ .

وصاحب ذلك التطور ، الذى أثر على إمكانات الدولة ، ظواهر مختلفة أخرى اثرت على اتجاهات الرأى فى جميع البلدان .

ففى البلدان المتقدمة ، بدأت مجادلة للفكرة المسلم بها بأن الدولة تملك القدرة على مواجهة التقلبات العرضية بواسطة تنفيذ سياسة للتدخل فى المجالين المالى والنقدى .

ومن ناحية أخرى ، فعلى مستوى الاقتصاد الكلى بدأ القلق يظهر بصدد الآثار السلبية الناجمة عن تأثير الانفاق العام والسياسة الضرائبية والدعم ، على تخصيص الموارد وعلى الاستخدام الامثل لها .

وتطورت الفكرة تدريجياً إلى اعتبار ان نمو القطاع العام يشكل عقبة أمام ديناميكية القطاع الخاص وأمام نمو متجانس للاقتصاد بدلاً من اعتباره عنصراً مكملاً له كما كان مسلماً به حتى ذلك الوقت .

ومن ثم ، بدأت الثقة فى مزايا قوانين السوق وآليات المنافسة ، تحد من نمو القطاع العام بهدف تكييف حجمه مع أبعاد الاقتصاد فى مجمله . وهكذا ، فإن انبعاث الليبرالية وما حققته من انتصار على مستوى اتخاذ القرارات على الصعيد الدولى فى ظل السياسات الاقتصادية لريجان وتاتشر ، بدأ يشكل نقطة انطلاق لسياسة اقتصادية جديدة ترمى الى تخليص الدولة من المهام التى كانت قد اكتسبتها على مر الأعوام من دور قيادى تراوح فى قوته حسب البلدان والفترات .

أما فى البلدان النامية ، فقد أدى التحول العام للفكر الاقتصادى إزاء دور

القطاع العام إلى آثار مؤكدة ، غير أن العناصر الحاسمة لإعادة النظر فى جدوى الإبقاء على القطاع العام وتنميته كانت تتمثل فى تدهور المالية العامة ، وقصور التمويل والعجز المتزايد فى الميزانية ، وازدياد عبء مديونية الدولة .

وبالفعل ، فإن مساهمة المؤسسات العامة فى حدوث العجز المتزايد للمالية العامة وفى ازدياد عبء المديونية الخارجية هى التى أصبحت تمثل بصورة متزايدة أحد المشاكل المطروحة أمام البلدان النامية .

وهكذا شوهد فى عديد من بلدان العالم النامى ، فى بداية الثمانينات ، ظهور إرادة سياسية مؤكدة لإعادة تنظيم التدخل الاقتصادى بواسطة القطاع العام .

وسواء كان ذلك من قبيل الصدفة أم لا ، فقد صاحب هذا الاجراء قرارات بوقف الخطط الطموحة للتنمية التى أصبح من المستحيل تمويلها نظراً لتناقص موارد الدولة ونضوب مصادر التمويل الخارجى .

وهنا أصبح لا مناص من اعادة النظر فى التدخل الاقتصادى بواسطة القطاع العام بل وإعادة النظر فى دور الدولة .

وبدا القطاع العام بشكل متزايد مفتقراً للمرونة فضلاً عن أن نواحى الجمود الهيكلى المرتبطة به أصبحت تهدد بتشكيل عقبة لعملية التصحيح وإعادة التوازنات وهى أمور بات من الملح تحقيقها فى معظم البلدان النامية .

واختلفت بالطبع التغيرات التى كان يمكن ادخالها على القطاع العام من بلد إلى آخر ، وذلك باختلاف الأوضاع والتقاليد فى كل منها .

## استراتيجيات التغيير :

عمدت بلدان عديدة - فى محاولة منها للحد من اللجوء إلى التمويل العام - إما الى اصلاح قطاع المؤسسات العامة ، أو الى اتباع سياسة تخصيصية ، أو الاثنين معاً .

## عمليات إصلاح المؤسسات العامة :

## « تدخل الدولة على نحو أكثر فعالية »

يكمن المصدر الرئيسى للصعوبات التى تواجهها المؤسسات العامة فى العلاقة الخاصة التى تربطها بملاكها ( أى بالدولة ) ، وتكون هذه العلاقة ، فى نفس الوقت ، أكثر وثوقاً وأكثر اتساعاً مما هى عليه عادة فى المؤسسات الخاصة .

وعادة ما تتمثل المحاولات الرامية لتحسين تشغيل المؤسسات العامة ، مع الإبقاء على ملكية الدولة لها ، فى تعديل هذه العلاقة عن طريق ثلاثة تدابير أساسية :

- يتمثل التدبير الأول فى منح المؤسسة قدراً أكبر من الإدارة الذاتية فى عملها إزاء إشراف الدولة .
- ويكمن الاجراء الثانى فى توضيح أهداف ومسؤوليات كل من الدولة والمؤسسة على المدى المتوسط . ويمكن أن يتخذ هذا الاجراء عدداً من الاشكال تتراوح بين التوجيهات العامة إلى عقود موقعة بين الدولة بصفتها مالكة وبين مجلس إدارة المؤسسة ( عقود المؤسسات - عقود التنمية .. ) .
- وأخيراً فإن توضيح الأهداف يسمح ، فى المقام الثالث ، باتخاذ تدابير تهدف إلى تعزيز مسؤولية إدارة المؤسسة وذلك بالنسبة للنتائج التى تحققها المؤسسة . ويمكن تحقيق ذلك بوضع نظام لتقييم النتائج .

غير أنه ينبغى ، لضمان فعالية مثل هذا النظام ، أن ينص أيضاً على توقيع جزاءات، فى حالة إحراز نتائج سيئة ، يمكن أن تصل إلى حد استبدال مدراء المؤسسة . ومع ذلك ، فمن الصعب تحديد مدى ما يمكن لاصلاحات بسيطة للقطاع أن تساعد فى حل المشاكل الجوهرية التى تعانى منها المؤسسات العامة .

ذلك أنه ينبغى الاعتراف بأن المحاولات المتتالية للاصلاح لم تسفر دائما عن نتائج مرضية ، فبعض المشاكل التى يكون قد تم حلها ظاهرياً تعود إلى الظهور تحت أشكال أخرى ، وفى وقت آخر .

## فرص التخصيصية :

## « قدر أقل من تدخل الدولة »

إن إعادة النظر فى نظم الملكية لا تبرره فقط أسباب سلبية . أى بعبارة أخرى ، إنها لا تنبع فقط من واقع أن إمكانيات إصلاح القطاع العام محدودة . ومن الأمور التى يصعب إنكارها أن القطاع العام ينطوى على حالات إهدار وانعدام للفعالية ، وأن ضغوط السوق يمكن أن تلعب دوراً فى زيادة فعالية المؤسسات العامة . ومع ذلك لا ينبغى المغالاة فى تقدير الوفورات التى يمكن أن تنجم عن مثل هذا الاجراء . والواقع ، وهذا أمر يجدر التأكيد عليه مرة أخرى فى هذا الصدد ، أنه إذا كانت أوجه العجز التى تتسم بها بعض المؤسسات العامة

تجد تفسيراً لها من قيود مفروضة عليها ( مثل تحديد الأسعار - والعمالة - وتحديد موقع المؤسسة بعيداً عن المراكز الرئيسية ... ) ، وليس لمجرد أنها عامة ، فإن التخصيصية فى هذه الحالة لن تحقق إلا وفورات هزيلة إن لم تكن معدومة .

ولذلك فإن تحويل قطاعات كبيرة من الاقتصاد إلى التخصيصية ليس بالصيغة السحرية . ولن تحقق نتائج ملموسة ما لم تصاحبها مجموعة من التدابير التى تعطى المؤسسة قدراً أكبر من الحرية ، وما لم تندرج فى سياق اقتصادى يسهل استئناف النمو .

ولن تصبح التخصيصية ممكنة أو فعالة ما لم يصاحبها تنشيط حقيقى لسوق رؤوس الأموال ، وإصلاح مسبق للقطاع المالى ، إلى جانب إعادة صياغة التشريعات الخاصة بحماية صغار المستثمرين .

ولذلك فإن برامج إعادة تنظيم القطاع العام تصادف الآن شيوعاً متزايداً . وهى تمس جميع الدول الافريقية تقريباً وعدد كبير من دول أمريكا اللاتينية وآسيا ، أياً كانت خياراتها السياسية أو الايديولوجية .

وفى حالة القوى الصناعية الكبرى ، تعتبر التخصيصية جزءاً لا يتجزأ من مجموعة قرارات السياسة الاقتصادية : فالولايات المتحدة ، وكندا ، واليابان ، وبريطانيا العظمى ، وايطاليا ، واسبانيا ، وهولندا ، والسويد ، والمانيا الاتحادية ، وبلجيكا وبلدان أخرى عديدة قد قبلت جميعها بهذا المبدأ .

## وضع سياسة التخصيصية وتطبيقها :

لا ينبغى التقليل من أهمية الصعوبات التى ينطوى عليها وضع برنامج للتخصيصية وتطبيقه . فالتخصيصية ، فى المقام الأول ، قرار سياسى يتجاوز مجرد الجانب التقنى أو المالى للعملية ، وهو جانب يتمتع بالطبع بأهمية كبرى . غير أنه يعتبر ، مع ذلك ، ثانوياً إذا ما قورن بخيارات حاسمة للغاية مثل اختيار نمط اجتماعى للدولة .

ولذلك يتعين تقديم الدعم السياسى لهذه العملية ورسم إطار قانونى واضح لها يتضمن قواعد شفافة لسيرها . ويعتبر مثل هذا الاجراء ، الذى يتم تحديد جميع مراحله وإعلانها مقدماً ، أفضل وسيلة لتحييد معارضى التخصيصية « من ذوى المصلحة » .

والانطباع العام الذى ظهر من تجربة العديد من البلدان المتقدمة أو النامية

هو أن الأمور تكون بسيطة عندما تكون فى مرحلة المبادىء ، ولكن كلما تقدم تطبيق تلك المبادىء ، فإن المرء يدرك مدى حجم المسائل التى يتعين حلها ومدى تعقدها ( أى المسائل العقائدية والتشريعية والتنظيمية والمالية والضرائبية والاجتماعية ) .

ولا شك أنه قد أجريت فى معظم الحالات دراسات تحضيرية عديدة سمحت بالقاء الضوء على مراكز اتخاذ القرار وتلافى الارتجال الذى قد يعود بالضرر على الاقتصاد الوطنى . وبالرغم من ذلك تظل هناك نواح غامضة نذكر أهمها فيما يلى :

- تقع عمليات التأميم والتخصيصية بشكل عام فى مجال القانون ، وغالباً ما تندرج فى نصوص قانونية أشبه ما تكون بنص الدستور من حيث طابعها الأساسى . وهى تمثل مناسبة لفتح نقاش على مستوى المحافل التشريعية ، يمثل فى حد ذاته أهمية كبرى ليتيح لكل طرف أن يعبر عن نفسه ويكون رأيه الخاص حول مزايا التخصيصية وعيوبها . ولا يجب أن تتوقف هذه العملية بالتصويت على القانون ، بل ينبغى فرضها فيما بعد على جميع المراحل اللاحقة .
- وعلى الصعيد السياسى ، فإنه حتى فى حالة توافر أغلبية مؤكدة تسمح بإقرار قانون التخصيصية دون نقاش ، فينبغى السعى إلى استخلاص أكبر قدر ممكن من التوافق فى الآراء بحيث يتم تطبيق قانون التخصيصية المنشود دون الاصطدام بأى مشاكل . وفى هذا الصدد ، فمن المؤكد احتمال ظهور اختلافات فى الرأى ، حتى فيما بين « مؤيدى » التخصيصية فيما بينهم حول حجم العملية ووتيرتها .
- ما هى القيمة المحددة للمؤسسات المزمع تحويلها إلى القطاع الخاص ، وهل تمثل تلك المؤسسات إرباحية كافية لتجتذب مشترين محتملين ؟

ويتبين من التجربة الفعلية أنه حتى بالنسبة للبلدان المتقدمة التى تملك أسواقاً مالية قائمة على بنية ثابتة ، ومرونة نسبية فى انتقال العمالة ، وبيئة تسمح للمؤسسة بألا تعانى مطلقاً إذا سحبت الدولة نصيبها من رأس المال ؛ فقد ظهرت مع ذلك صعوبات عند تطبيق سياسة التخصيصية ومنها :

- عجز قدرة السوق على استيعاب أسهم الشركات التى يزمع تخصيصها ، إلا بصفة تدريجية .

- ضرورة التوصل إلى تلبية الطلبات على الأسهم بمعدلات عالية لجذب المشترين المحتملين .
- رصد تطورات أسعار الأسهم والتدرج فى إجراء عمليات التخصص لتفادى حدوث انهيار فى السوق .

وفى البلدان النامية - ويتبين ذلك تماماً فى حالة تونس - فإن الوضع المالى دقيق بصفة عامة ، وتشكل سياسات التصحيح المطبقة عبئاً على مستوى معيشة الأهالى ، ولا يسمح الوضع الاجتماعى بتحمل حالات طرد جماعية للعاملين التى قد تترتب على تخصيص بعض المؤسسات .

وفضلاً عن ذلك ، فإن الحالات الأولى للتخصيصية فى البلدان المتقدمة كانت تمس شركات ذات إرباحية ؛ فهل يمكن القيام بذلك فى بلداننا دون أن نتهم بتخصيص الأرباح وتعميم الخسائر ؟

ويمكن الاتجاه مثلاً نحو إنشاء صندوق للتصحيح ، برؤوس أموال داخلية وخارجية ، يكلف بمهمة تأمين مساعدة المؤسسات التى تعانى من العجز وإعادة هيكلتها حتى تطفو مرة أخرى قبل تحويلها إلى القطاع الخاص .

ومبدأ وجود حملة أسهم بين الفئات الشعبية غير وارد فى بلادنا ، ومن الصعب النجاح فى توزيع أسهم الشركات المزمع تخصيصها على نطاق واسع ، إلا إذا قبلنا بأن تكون نفس المجموعات القائمة بالفعل هى التى تشكل « النواة الصلبة » ( أى أصحاب المصالح المالية والاقتصادية ) .

ومن جهة أخرى ، فإن اتساع القطاع العام وبالتالى عدد وتنوع المؤسسات المزمع تخصيصها ، تتعدى إمكانيات المجموعة القائمة والمصارف التى لا تملك وسائل غير محدودة .

## الطرق المختلفة للتخصيصية :

يتم اختيار الطريقة بصفة عامة وفقاً لطبيعة نشاط المؤسسة التى يزمع تخصيصها ( قطاع تنافسى ، قطاع استراتيجى ، أنشطة خدمة عامة ... ) . وفى هذا الصدد ، يمكن تمييز ثلاثة مفاهيم :

- إلغاء التأميم ، ويتمثل فى تحويل المؤسسات العامة إلى قطاع خاص ، أى تحويل مشاركة الدولة أو الشركات المتفرعة عنها ( مؤسسات أخرى ) ، إلى أسهم يملكها أفراد ، ومن هنا ، إخضاع المؤسسة إلى القانون العام للشركات .

- أما تصفية دور الدولة فإنه مفهوم أكثر تعقيداً يتمثل فى إعادة ترتيب قواعد إدارة القطاع العام صياغتها ، وذلك بالنسبة للمؤسسات الاحتكارية على وجه الخصوص . وتكمن الفكرة الاساسية فى إدخال نموذج الادارة الخاصة ( أى جدول زمنى للعقود - تحديد الأهداف التعاقدية ... ) ، حتى فى المؤسسات التى تملك الدولة كل رأس المال فيها .

- أما تحرير الاقتصاد من التدخل الحكومى فهو مفهوم مستلهم من التجربة الأمريكية ويرمى إلى تحرير الاقتصاد من القواعد ، أى تحرير القطاعات الأساسية ، وخلق بيئة تنافسية وتحديث آليات تحديد الأسعار . والواقع أن هذه الفكرة تنطوى على إعادة النظر فى احتكارات المواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية ، إلغاء التنظيمات الحكومية فى مجال النقل ، إعادة النظر فى القواعد المقيدة للقطاع المالى ) .

ويمكن فى داخل هذه المفاهيم التكميلية الثلاثة إعادة تصنيف مختلف الصيغ المطبقة لإعادة هيكلة القطاع العام .

## ماهى المؤسسات التى تدخل فى نطاق التخصيصية :

يضم القطاع العام مؤسسات فى جميع قطاعات النشاط تقريباً ، ويمكن الاستعانة بأسلوبين لتثبيت الحدود الجديدة لهذا القطاع العام :

فإما أن يقوم قانون التخصيصية بإعداد قائمة بالمؤسسات القابلة للتحول إلى قطاع خاص ، وإما أن يحدد تلك التى يمكن استبعادها من نطاق تطبيقه .

والفخ الذى ينبغى تفاديه بصفة خاصة هو إخضاع بدء العملية إلى متطلبات إعداد قائمة شاملة وإلى تقييم ممتلكات الدولة . ويجدر الاعتراف بأن التعريف « السلبى » ( أى المؤسسات التى ينبغى أن تظل فى أيدى الدولة ) يعتبر أسلوباً أبسط .

وبالفعل ، فمن السهل وضع قائمة للمصالح العامة التى يتم إنشاؤها كمؤسسات مستقلة ، برغم دورها مرتبط بالتأكيد ارتباطاً مباشراً بنشاط الحكومة ( مثل البنك المركزى ) ، والمؤسسات الاحتكارية ( مثل السكك الحديدية ، والكهرباء ، ومياه الشرب ... ) .

وعلى أية حال ، وأياً كانت الصيغة التى يستقر الرأى عليها لتحديد الفاصل بين القطاع العام والقطاع الخاص ، فيتعين على برنامج التخصيصية أن يكون

تدريجياً . ذلك أن الشروع فى تنفيذ البرنامج « بسلاسة » من شأنه أن يسمح بتلافى الأخطاء ، وبالتالى الانتقادات التى لا مناص منها .

## تقييم المؤسسات وتقنيات التخصيصية :

وتتطلب أية عملية تبيع فيها المؤسسة حصصها أو أصولها ، وأياً كانت الأنماط التقنية المتبعة فى ذلك ، كما تتطلب أية عملية لإعادة الهياكل إجراء تقييم اقتصادى للشركة المعنية .

ومن بين المراحل المسبقة والحاسمة لتقدير قيمة المؤسسة ومن ثم تحديد سعرها اختيار الكيانات المكلفة بعملية التقييم ( مثل مكاتب مراجعى الحسابات ، والاستشارات القانونية ، البنوك الاستشارية ) .

ويوجد دائما عند تحديد قيمة مؤسسة ما هامش من عدم اليقين ، ويجب على السلطات المكلفة بتنفيذ التخصيصية أن تمارس مسؤولياتها فى داخل نطاق معين .

وهناك عثرتان ينبغى تلافيهما ، أولهما تحديد قيم مبالغ فى تقديرها مما قد يؤدى إلى إبعاد المستثمرين ، أو على العكس من ذلك ، تحديد قيم أقل من الواجب قد تكون موضع انتقاد لأنها لا تراعى مصالح الدولة صاحبة الأسهم المراعاة الواجبة .

ويمكن لسوق الأوراق المالية عندما تكون نشطة أن تلعب دوراً حاسماً فى عمليات التقييم هذه ، غير أن هذا النوع من التخصيصية قد يكون محدوداً فى البلدان النامية نظراً لضيق سوق رؤوس الأموال ، ويتبين هذا بوضوح من حالة تونس .

وفى هذه الحالة ، يمكن للبنوك أن تلعب دوراً هاماً حيث تضمن توزيع جزء من رأس مال المؤسسات المزمع تحويلها إلى القطاع الخاص إلى حين ظهور المستثمرين الوطنيين ، أو بضمان انتشارها زمنياً على أوسع نطاق ممكن .

وإلى جانب تقنيات أسواق الأوراق المالية لتنفيذ التخصيصية ، لا ينبغى استبعاد العمليات التى تتم خارج نطاق السوق ، إما عن طريق نقل الحصص طواعية أو نقل رأس مال المؤسسة إلى موظفيها وأطرها .

وقد كانت مشكلة وصول مستثمرين أجانب إلى رأس مال الشركات التى تحولت إلى القطاع الخاص ، موضع مناقشات حامية تغذيها الخشية من السيطرة الاجنبية على بعض الانشطة .

والواقع أنه يتبين من التحليل الموضوعى أن عرض رأس مال شركة فى الخارج من شأنه أن يعزز صورتها وصورة بلدها سواء فى الداخل أو فى الخارج . كما أن المشاركة الأجنبية فى شركة تحولت إلى القطاع الخاص يمكن أن تؤدى إلى توسع فى الانتاج الموجه نحو التصدير ، وإلى تحسين الانتاجية ، وإلى ادارة أكثر فعالية وبالتالى إلى عائد أفضل .

ولذلك ، فإن فتح رأس مال شركة ما بلأجانب لا يعنى بالضرورة فقدان المؤسسة لطابعها الوطنى . كما أن دخول المستثمرين الأجانب فى رؤوس أموال الشركات التى تحولت إلى القطاع الخاص لن يتم بالطبع بنفس الطريقة بالنسبة لكل هذه الكيانات . فهناك صيغ عديدة حسب نوع نشاط المؤسسة ، والجدول الزمنى لعمليات التخصيصية ، ووضع المنافسة الوطنية أو الدولية فى القطاعات المعنية ...

وإلى جانب ذلك ، فمن المؤكد أنه يمكن إلى حد بعيد مواجهة مخاطر سيطرة الأجانب على المؤسسات التى تحولت إلى القطاع الخاص بوضع آليات قانونية لضمان حمايتها . وقد لجأت إليها بلدان عديدة بنجاح .

## الخلاصــة :

ينبغى تفادى نقاش عقائدى فى المعركة التى تدور بين مؤيدى التخصيصية ومعارضيها ، وهى معركة يصفها البعض بحرب دينية بسبب تمسك كل من الطرفين بموافقة وعدم استعداد أى منهما لتقديم أى تنازل .

ولا ينبغى طرح المشكلة من وجهات النظر الايديولوجية أو السياسية . فقد تم الآن تجاوز مثل هذه النظرة . والمطلوب الآن هو تحقيق أفضل توازن بين مختلف المتعاملين من القطاعين العام والخاص فى الاقتصاد الوطنى . وتواجه معظم البلدان النامية صعوبات فى ميزانيتها ، وهى تفتقر إلى الموارد لمواجهة احتياجات سكانها الذين تزداد أعدادهم زيادة مضطردة .

وفى ظل كل هذا يتعين تحقيق أكبر قدر ممكن بموارد أقل ، ولذلك ينبغى على الدولة ـ عندما يكون ذلك فى استطاعتها ـ أن تتخلص من المهام التى يمكن للمتعاملين الاقتصاديين الآخرين أن يقوموا بها على نحو أفضل .

وينبغى إن تكون الواقعية هى القاعدة لكل الأساليب التى يقع عليها الاختيار ، مع مراعاة عامل الزمن وتلافى أى اندفاع .

وتمثل الأدوار والمهام التى اضطلع بها القطاع العام فى كثير من البلدان محصلة عناصر تاريخية واجتماعية وسياسية .

وهكذا ، فنظراً لأن تلك الدول تضع استراتيجية مسبقة لهذا القطاع عند إنشائه ، فليس فى الامكان المطالبة بوضع استراتيجية لخروج الدولة منه . وينبغى أن تكون هناك إمكانية التخلص من بعض الانشطة التى اضطلع بها القطاع العام حتى الآن عندما تفرض الظروف ذلك وتكون الشروط مجتمعة لتحقيقه . وقد أظهرت التجربة أنه لا يوجد ما يفصل بين المؤسسات سوى حدود الفعالية ، ولا توجد بينها حدود حسب ملكية رأس المال .

وتكون الفروق بينها عند مستوى الإدارة ، وغالباً ما عانى القطاع العام من القيود التى فرضتها الدولة ذاتها دون أن يكون هناك مقابل لذلك .

ولا يمكن التسليم بالأفكار التبسيطية التى تدعى حتمية سوء الإدارة على مستوى القطاع العام وانفراد القطاع الخاص بإدارة سليمة .

وعندما تتخذ القرارات بتنفيذ التخصيصية ، ينبغى وضع قواعد واضحة لبيع القطاع العام لحصصه مع مراعاة السمات الاقتصادية والاجتماعية بل والثقافية الخاصة بكل بلد .

ومن المفيد الاطلاع على التجارب الاجنبية ، وتحليل نقاط قوتها وضعفها ، مع تجنب نقلها برمتها دون تكييفها لظروف كل بلد .

وينبغى فى نهاية الأمر إدراك أن تحويل مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص لا يشكل إلا عنصراً واحداً من عناصر سياسة إقتصادية أوسع تضم عناصر لا تقل فى أهميتها مثل تخفيض أعباء المؤسسات ، وإصلاح النظام الضريبى ، وتحرير الأسعار ، وإلغاء مراقبة النقد ... وسيكون انسحاب الدولة تدريجياً ، وسوف يستغرق وقتاً ومن المحتمل أن تندرج معظم المبادرات فى منظور متوسط الأجل لتسمح باتباع منهج عملى ومرن لمعالجة المشاكل .

- ٨ -

# التخصيصية والمشروعات الاقليمية العامة المشتركة فى دول مجلس التعاون


## محمد فرج الخطراوى*


ركز مجلس التعاون لدول الخليج العربية منذ إنشائه عام ١٩٨١ على أهمية المشاريع الاقليمية المشتركة كمنهج فعّال لتعزيز التعاون والتكامل بين اقتصاديات الدول الاعضاء الست . والواقع أن عددا من المشاريع الاقليمية المشتركة ، العامة والخاصة ، قد نفذت قبل تأسيس المجلس بوقت طويل ، وكان من المفترض أن يقوم المجلس بتشجيع هذا الاتجاه . غير أنه نظراً للانخفاض الحاد مؤخرا فى الايرادات النفطية ، فإن القطاع الخاص فى دول المجلس مطالب حاليا ليس فسحب بتولى القيادة وأخذ زمام المبادرة فى تطوير المشاريع المشتركة فيما بين دول المجلس ، بل أيضا بأن يقوم ، إما جزئياً أو كلياً ، بتولى مصالح القطاع العام فى المشاريع المشتركة العامة القائمة بالفعل بين دول المجلس .

إن الغرض الرئيسى لهذا البحث هو استعراض الخصائص الأساسية للمشاريع الاقليمية المشتركة بين دول المجلس ، ومناقشة الصعوبات والقيود التى تعوق الجهود الرامية لنقل ملكية هذه المؤسسات المشتركة العامة إلى القطاع الخاص ، واستجلاء الإمكانيات الخاصة بوضع سياسة وإطار مؤسسى للنهوض باستثمارات القطاع الخاص بالمشاريع المشتركة فيما بين دول المجلس ويبدأ البحث باستعراض نظرى موجز للتخصيصية ، والمشاريع الاقليمية المشتركة والتكامل الاقتصادى الاقليمى ، بينما ترد الاستنتاجات الرئيسية للبحث فى القسم الأخير ( القسم الرابع ) .

---

* يشغل المؤلف منصب مستشار اقتصادى أول - الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية ، الرياض - المملكة العربية السعودية .
الآراء الواردة فى هذه الوثيقة هي آراء المؤلف ولا تعكس بالضرورة آراء الأمانة العامة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية أو أى من الدول الأعضاء بالمجلس .

## أولا : التخصيصية والمشاريع الاقليمية المشتركة والتكامل الاقليمى :

### ( ١ ) التخصيصية :

ينظر إلى التخصيصية عموماً باعتبارها عملية انتقال الملكية والإدارة التشغيلية للمؤسسات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص ، إما جزئياً أو كلياً . ويمكن للقطاع الخاص أن يكون إما مؤسسات أو رجال أعمال أو شركات وطنية أو أجنبية . ومن الواضح أن هذا التعريف الشائع للتخصيصية لا يأخذ فى الاعتبار صراحة عملية أخرى هى نقل الإلتزامات ، أيضاً من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، لإنشاء مؤسسات جديدة مستقبلاً أو الإستثمار فى نشاطات اقتصادية معينة أو إداراتها بصورة عامة .

والواضح أن هذا الجانب الإضافى لمفهوم التخصيصية يكتسب أهمية خاصة لرسم الخط الفاصل بين مجموعة الأنشطة المتاحة لاستثمارات القطاع الخاص ومجموعة الأنشطة التى يسيطر عليها القطاع العام . غير أنه من الصعب عملياً رسم خط فاصل واضح بين هاتين المجموعتين من الأنشطة . والسبب فى ذلك أن القطاع العام فى معظم الاقتصادات الحرة المعاصرة يضطلع بمشروعات معينة ، إما لأنها لا تعتبر جذابة على نحو كاف للقطاع الخاص ، أو بسبب ضخامة استثماراتها الأولية وارتفاع محتواها التكنولوجى المتقدم والمعقد ، واحتياجها إلى مهارات إدارية خاصة ، وذلك بالرغم من أهميتها الوطنية أو الإقليمية . والسبب الآخر هو أن الخط الفاصل النهائى يعتمد على السياسة التى يتبعها الحزب الحاكم فى الدولة المعنية . وبغض النظر عن الموقع النهائى للخط الفاصل ، فان اتجاه وحركة القطاع الخاص للاستثمار فى المشاريع يتطلب اتباع القطاع العام لسياسات تشجيعية حاسمة . ويجوز أن تشتمل السياسات التشجيعية لاستثمارات القطاع الخاص على ما يلى :

- الإعانات .
- ترتيبات الحوافز .
- إجراءات مبسطة ومعاملة أفضل لرجال الأعمال .
- الإرشاد وتوفير البيانات والمعلومات الضرورية بشأن الفرص المحتملة .

يفتقر القطاع الخاص فى الدول النامية عادة إلى الشجاعة والخبرات الكافية

واللازمة لإنشاء مجمعات صناعية أو مشاريع زراعية ضخمة . وتحت ضغط برامج التنمية الطموحة وبرامج التنويع اللازمة لدعم التحول إلى اقتصاد متطور حديث ، يضطر القطاع العام فى هذه الدول إلى توجيه الاستثمارات المباشرة والضخمة فى عدد من المشاريع الوطنية أو الاقليمية المهمة ، سواء اشترك معه القطاع الخاص فى ذلك أم لا ، وغالباً ما يكون هذا بدون مشاركة القطاع الخاص . ثم يبدأ التفكير فى تحويل ملكية هذه المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص حالما يظهر القطاع الخاص فى تلك الدول اهتماماً كافياً بتولى مسؤولية هذه المؤسسات . ويتم نقل الملكية عادة بصفة تدريجية للتخفيف من حدة المخاطر أو احتمالات الفشل .

وبغض النظر عن المبررات السياسية والايديولوجية ، فإن أهم الأسباب الاقتصادية التى تشجع على التخصيصية تضم ما يلى :

- المكاسب المرتبطة برفع فاعلية التكاليف وسرعة اتخاذ القرارات من جانب إدارة القطاع الخاص .
- المكاسب المرتبطة بارتفاع قدرة القطاع الخاص على الحركة فى التعرف على فرص الاستثمارات الممكنة وانتهازها وتنفيذها .
- خفض الموازنة العامة وتقليل الاعتماد على الضرائب أو القروض أو السحب من الاحتياطيات العامة ، مع تعويض الانخفاض فى الانفاق الاستثمارى العام .

غير أنه ليس من المتوقع أن تتحقق هذه المكاسب بصفة تلقائية . بل وعلى العكس من ذلك ، فإن التخصيصية - لا سيما فى إطار الدول النامية بوجه عام ودول مجلس التعاون بوجه خاص - يمكن أن يصاحبها عدد من الجوانب السلبية قد يكون أهمها ما يلى :

( أ ) ربما تؤدى التخصيصية إلى ازدياد كبير فى النمط القائم للثروة وتوزيع الدخل .

( ب ) قد ترتبط التخصيصية بانخفاض كبير فى نوعية السلع والخدمات التى تقدمها المؤسسة .

( جـ ) قد ترتبط التخصيصية باستغلال مستهلكى أو مستخدمى السلع والخدمات بالاعتماد على ظروف احتكارية طبيعية أو مصطنعة ذات صلة بالمؤسسة المعنية .

( د ) قد تؤدى التخصيصية إلى إغفال المصالح الاقتصادية والاجتماعية للمؤسسة على المستوى الوطنى أو الاقليمى ، مثل التزامها بتشغيل وتدريب الأيدى العاملة المحلية ، وتطوير بعض المناطق الأقل حظاً ، ونقل تكنولوجيا من نوع معين .

( هـ ) ليس هناك من ضمان بأن التحسينات المزمع تحقيقها فى مستويات الكفاءة ستتحقق بالفعل نتيجة لنقل المُلكية إلى القطاع الخاص .
والواقع أن هناك مخاوف من أن القطاع الخاص فى دول مجلس التعاون قد يتجه إلى العمل كشريك صورى ويترك إدارة المشروع فى أيدى الشريك الأجنبى ( حسب الحالة ) ويقنع بالحصول على دخل فى شكل عمولة بنهاية كل سنة مالية .

( و ) إن التخصيصية لا تؤدى بالضرورة الى زيادة فى الرصيد الرأسمالى الوطنى أو الإقليمى ، ومن ثم إلى النمو والتنويع الاقتصاديين ذلك أن مجرد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص لا يعتبر استثماراً بالمعنى الاقتصادى .

وبغض النظر عن المكاسب التى تتحقق فعلاً من جراء التخصيصية ، فإن الملكية العامة لا تعد بديلاً للدور الحكومى المباشر من حيث تنظيم المؤسسات والرقابة عليها ( بغض النظر عن ملكيتها وإدارتها ) ، وذلك للحفاظ على المصلحة العامة ، بما فى ذلك فرض إجراءات ومواصفات الجودة على السلع والخدمات المنتجة ، خصوصاً عندما يكون لتلك الاعتبارات أهمية خاصة . ومن الأمثلة الجيدة فى هذا الصدد هناك المواد الغذائية ، والأدوية ، والنقل ، وخدمات الرعاية الطبية .

## ( ٢ ) المشاريع المشتركة :

المشاريع المشتركة تتمثل أساساً فى مؤسسات متعددة الأقطار تملكها و / أو تديرها الحكومات إما كليا أو جزئيا ، أو فى شركات مملوكة ملكية عامة ، و / أو شركات وطنية ، أو شركات خاصة تعمل فى أكثر من بلد . وهذا يعنى أن المشاريع المشتركة يمكن أيضا أن تكون مشاريع ذات ملكية عامة إما كلياً أو جزئياً ، أو مشاريع ذات ملكية وإدارة خاصة . والمؤسسات التى تملكها و / أو تديرها حكومة أو مواطنو دولة واحدة يشار إليها عادة باسم « مؤسسات الملكية المختلطة » بغض النظر عن نطاق ومجال عملياتها . أما المؤسسات أو المشاريع

فتوصف بأنها « مشاريع إقليمية مشتركة » فقط عندما يكون الملاك ( من القطاع العام أو الخاص ) مواطنين من مجموعة من الدول الأعضاء فى إحدى الاتفاقيات الرسمية لتجمع إقليمى أو شبه إقليمى . وخلاف ذلك ، فإن المشاريع المشتركة هى مؤسسات وطنية تعريفاً .

يتمثل الهدف الرئيسى لهذه الورقة فى بحث المشاريع الإقليمية المشتركة فى إطار منطقة مجلس التعاون لدول الخليج العربية مع التركيز الخاص على نقل ملكية هذه المشاريع إلى القطاع الخاص . إن المشاريع المشتركة مرغوب فيها على المستوى الوطنى نظرا لقدرتها العالية كمحرك للنمو الاقتصادى والتنمية ، وكأداة قوية لنقل التكنولوجيا إلى مختلف قطاعات الاقتصاد الوطنى وعلى المستوى الاقليمى ، يتوقع من المشاريع المشتركة أن تسرع من خطى التعاون الاقتصادى والتكامل بين الهياكل الاجتماعية والثقافية والانتاجية للدول الأعضاء . كما يتوقع منها أن تقدم إسهاماً كبيراً للجهود الجماعية الرامية إلى تحقيق النمو الاقتصادى والتقدم التكنولوجى للمجموعة ككل ، ولكل دولة من دولها الأعضاء .

## ( ٣ ) التكامل الاقتصادى الإقليمى :

إن الخطوة الأولى نحو تحقيق التكامل الاقتصادى الاقليمى ، طبقاً للنموذج المأخوذ من دول الاقتصاد الحر المتقدمة ، تتمثل فى تحرير التجارة البينية داخل اللمنطقة عن طريق إنشاء منطقة للتجارة الحرة . وعند تطبيق هذا النموذج على التكامل الاقتصادى الاقليمى لمجموعة من الدول النامية ، لوحظ مراراً وتكراراً أنه لا يمكن أن يؤدى إلى زيادة كبيرة فى التجارة البينية داخل المنطقة ، وذلك بسبب الافتقار إلى وجود قاعدة إنتاجية ضخمة تتسم بدرجة عالية من التنوع ، على غرار القواعد الإنتاجية القائمة فى الدول المتقدمة .

ومن ثم فإن المشاريع الإقليمية المشتركة تحظى بالتأييد القوى كأسلوب إضافى مهم لتحقيق التكامل الاقتصادى الإقليمى الجاد بين مجموعة من البلدان النامية . وعلاوة على ذلك ، فإن اتباع نهج المشاريع الإقليمية المشتركة لتحقيق التكامل الاقتصادى الإقليمى يتمتع بميزة مؤداها الشروع فى إقامة منطقة التجارة الحرة مع تدفق حر وكامل لمنتجات المشاريع الإقليمية المشتركة هذه . وقد وصف تنبرجن هذه الميزة الأخيرة للمشروعات الإقليمية المشتركة باعتبارها « إتحاد

جمركى جزئى مع خطة للاستثمارات »[1] . غير أن المشاريع الإقليمية المشتركة يمكن الاعتماد عليها لا لخدمة الأسواق المحلية للدول الأعضاء فحسب ، بل لخدمة أسواق الصادرات أيضا . وقد أكدت مجموعة الدول العربية ، التى يعد مجلس التعاون تجمعا للتكامل شبه الإقليمى فى داخلها ، على أهمية المشاريع الإقليمية المشتركة فى تحقيق التكامل ، وذلك فى ضوء المزايا الواضحة المذكورة أعلاه . وقد ركزت الجهود الأخيرة ، فى القطاعين العام والخاص ، على توجيه و / أو تشجيع الاستثمارات فى المشاريع الإقليمية المشتركة على المستوى العربى أو مستوى مجلس التعاون .

ويحتوى الجزء التالى من الورقة على تقييم موجز للمجهودات التى تمت داخل منطقة مجلس التعاون مع التركيز بوجه خاص على مجهودات التخصيصية .

## ثانيا : النمط الحالى للمشاريع الإقليمية المشتركة بين دول مجلس التعاون :

خلال السنوات القليلة الماضية ، تم إنشاء عدد من المؤسسات فى إطار المشاريع الإقليمية المشتركة وجرى تمويلها أو تشغيلها كلياً أو جزئياً من قبل حكومات الدول الأعضاء فى مجلس التعاون . وكان عدد كبير من هذه المؤسسات اما فى طور التنفيذ من قبل القطاع الخاص ، أو فى مرحلة الدراسة على مستوى دراسات ما قبل الجدوى ، أو على مستوى الجدوى الكاملة . وقد طُلب من القطاع الخاص فى منطقة مجلس التعاون الاضطلاع بدور أكبر وأكثر فعالية فى تمويل وتشغيل مشروعات استثمارية ممكنة سواء على الصعيد المحلى أو على صعيد المنطقة بأسرها .

### ( ١ ) الهيكل الأساسى :

فى دراسة أخيرة قامت أمانة المجلس بإعدادها ، تم تحديد ٢٦٣ مشروعاً مشتركاً فيما بين الدول الأعضاء فى مجلس التعاون . ومن بين هذه المشروعات

---

( ١ ) Jan Tinbergen: "International Economic Integration" ( Amsterdam: Elsevier, 1965 ) in L. B. Mennes, and A. J. Stoutjesdijis, "Multicountry Investment Analysis" - A World bank research Publication ( The John Hopkins University Press, Baltimore, 1985 ).

المشتركة ، فإن مائة وثمانية وخمسين منها ( أي ٦٠٪ ) تعد صغيرة جداً ولا يتجاوز رأس مالها ٥ ملايين دولار أمريكي . ومن المشاريع المتبقية ١٤ مشروعاً كبيراً تحت إشراف الحكومات حيث تمثلت المشاركة فيما بين دول مجلس التعاون في مبادرات ترمي إلى تحقيق توازن سياسي وإقليمي أو بدوافع تجارية عادية ( مثال طيران الخليج وألبا ) . ويقع ٥٦ من المشاريع الأخرى في قطاع البنوك ، حيث يمثل قطاع عمليات المصارف الخارجية في البحرين النسبة الكبرى منها ، أي ما يصل إلى ثلثي إجمالي رأس المال المستثمر بهذه المشاريع . ولا يتجاوز عدد المشاريع الكبيرة للقطاع الخاص ٣٥ مشروعاً . وتم إنشاء غالبية هذه المشاريع ( الثلثين ) المشتركة فيما بين دول مجلس التعاون خلال سنوات الطفرة النفطية بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٨٢ ، بينما أقيم ١٥٪ منها فقط بعد اتفاقية مجلس التعاون في عام ١٩٨١ . وفيما يلي الهيكل الأساسي للمشاريع المشتركة غير المالية الكبرى[٢] :

الجدول ( ١ )

| | عدد المشاريع | رأس المال المصرح به ( بملايين الدولارات ) |
|---|---|---|
| النقل | ٤ | ٢,٦٢٧ |
| مواد البناء | ١٣ | ١,٥٧٥ |
| النفط والبتروكيماويات [٣] | ٩ | ٥٠٥ |
| هندسة الصناعات المعدنية | ٥ | ٣٧٧ |
| الصناعات المعدنية الأساسية | ٣ | ٣٩٣ |
| الأغذية والصناعات الزراعية | ٨ | ١٦٦ |
| الفنادق ومواقف السيارات | ٥ | ١٠٥ |
| الاستيراد والتجارة | ٢ | ١٠ |
| الاجمالي | ٤٩ | ٥,٧٥٨ |

( ٢ ) GCC Secretariat and Gulf Investment Corporation ( GIC ), "The Intra- GCC Joint Venture Projects, Past Experience and Fulure Opportunities", July 1988, a draft final Chapter II .

( ٣ ) Saudi Basic Industry Corporation ( SABIC ) is excluded .

ومن بين العدد الاجمالى للمشاريع غير المالية المشتركة الكبرى ، البالغ ٤٩ [٤] فيما بين دول مجلس التعاون ، فإن ٧٠٪ منها مملوكة ملكية خاصة ، بينما تشرف الحكومات على النسبة المتبقية . ومع ذلك ، وكما سلفت الإشارة ، فإن المشاريع المشتركة للقطاع الخاص لم تكن تمثل أكثر من ٣٥٪ من إجمالى رؤوس الأموال المستثمرة فى هذه المؤسسات المشتركة ( نحو بليونى دولار ) .

أما بالنسبة لطبيعة الأنشطة ، فإن معظمها كان مركزاً بوضوح فى مواد البناء ، يليه أنشطة النفط والصناعات المرتبطة به والبتروكيماويات . بينما وقع أقل عدد من المشاريع المشتركة فى مجالات الاستيراد والتجارة ، وهندسة الصناعات المعدنية .

أما من حيث رؤوس الأموال ، فإن خدمات النقل كانت أكثر الأنشطة اجتذاباً للمشاريع المشتركة فيما بين الدول الأعضاء فى مجلس التعاون ، تليها فى ذلك صناعة مواد البناء ( بما فى ذلك الأسمنت ) . وفى هذا الصدد ، فإن الاستيراد والتجارة كانت أقل الأنشطة اجتذاباً لهذه المشاريع المشتركة .

## ( ٢) التوزيع الخاص للمشاريع المشتركة الإقليمية :

إن التوزيع الإقليمى للمشاريع المشتركة داخل دول مجلس التعاون غير مستو . فالبحرين ، إحدى الدول الأعضاء الصغيرة ، تمثل ٥٨ مشروعاً مشتركاً ( حوالى ٣٠٪ من العدد الاجمالى ) نظراً لتطور قطاعها المصرفى تطوراً كبيراً ، واختيارها كمركز لعدد من المشاريع الاستراتيجية مثل مشروع حوض بناء وإصلاح السفن ( ASRY ) ، وشركة الخليج لجلفنة الألومنيوم ( GARMCO ) . كما أن عُمان ، إحدى دول المجلس الصغيرة الأخرى ، تمثل حوالى ٢٠٪ من العدد الاجمالى ، ولكن معظم هذه النسبة تتكون أساساً من مشروعات صغيرة جداً تنطوى فى أغلب الأحيان على روابط عائلية مع مواطنين فى الامارات العربية المتحدة . وعلى النقيض من ذلك ، فإن الكويت تستضيف عدداً قليلاً جداً من المشاريع المشتركة ـ عشرة فقط ـ بالرغم من كونها ثانى أهم قوة صناعية بين الدول الأعضاء فى المجلس .

---

( ٤ ) Financial institutions include banks and insurance .

الجدول ( ٢ )

| | مجموع المشاريع المشتركة | المشاريع الضخمة غير المالية | المشاريع المالية | المشاريع غير المالية الصغيرة |
|---|---|---|---|---|
| البحرين | ٥٨ | ١٠ | ٢٥ | ٢٣ |
| الكويت | ١٠ | ٣ | ٦ | ١ |
| عمان | ٥٢ | ٤ | ٥ | ٤٣ |
| قطر | ٣ | — | — | ٣ |
| المملكة العربية السعودية | ٦٥ | ٢٠ | ٤ | ٤١ |
| الامارات العربية المتحدة | ٧٥ | ١٢ | ١٦ | ٤٧ |
| المجموع* | ٢٦٣ | ٤٩ | ٥٦ | ١٥٨ |

## ( ٣ ) السياسات والمؤسسات اللازمة للمشروعات الإقليمية المشتركة :

إن أهمية المشاريع الإقليمية المشتركة كمنهج فعال لدعم التكامل والتعاون الاقتصاديين بين الدول الاعضاء فى مجلس تعاون الخليج من الأمور الثابتة تماماً فى ميثاق المجلس . وتنص المادة (٤) ، وعنوانها « الأهداف » ، على أن الأهداف الأساسية لمجلس التعاون تضم « ... إقامة مشاريع مشتركة وتشجيع تعاون القطاع الخاص بما يعود بالخير على شعوبها » . وأكدت « الاتفاقية الاقتصادية الموحدة » ، التى تم توقيعها فى نوفمبر عام ١٩٨١ ( والتى أصبحت سارية فى مارس ١٩٨٣ ) صراحة على الدور الهام لمؤسسات المشاريع المشتركة الإقليمية فى التعجيل بالتكامل الاقتصادى لمنطقة مجلس التعاون لدول الخليج العربية . وأوضحت المواد (٩) و (١٢) و (١٣) من الاتفاقية نوايا حكومات الدول الأعضاء فى المجلس بالنسبة للمشاريع الإقليمية المشتركة التى تتضمن ما يلى :

ـ تشجيع القطاع الخاص فى هذه الدول على إقامة مشاريع مشتركة .

- توجيه الاهتمام نحو إقامة مشاريع مشتركة فيما بينها فى مجالات الصناعة والزراعة والخدمات .
- دعم المشاريع المشتركة برؤوس أموال عامة وخاصة ومختلطة بغية تحقيق التكامل الاقتصادى .
- توزيع الصناعات فيما بين الدول الأعضاء وفقاً للمزايا النسبية والجدوى الاقتصادية ، وتشجيع إقامة صناعات أساسية وصناعات ثانوية أيضاً .

وتدخل المشاريع الإقليمية المشتركة بين كل من حكومات و / أو مواطنى الدول الأعضاء فى المجلس ، ضمن الأولويات العالية للاستراتيجية الصناعية الموحدة ، التى أقرها المجلس الأعلى لمجلس تعاون الخليج فى نوفمبر عام ١٩٨٥ . وطلب قرار للمجلس الأعلىٰ فى نوفمبر ١٩٨٤ من أمانة مجلس تعاون الخليج استعراض ظروف المشاريع المشتركة للمجلس بهدف تحسين أدائها ، إلى جانب إستجلاء أىَ فرص مواتية للاستثمار لاقامة مشاريع مشتركة جديدة للمجلس ، إلى جانب إقتراح الحوافز والاجراءات اللازمة لجذب اهتمام القطاع الخاص نحو الفرص الممكنة . وخلال السنوات القليلة الماضية ، تضمنت جهود الأمانة نحو تحقيق هذه الغاية ، إعداد أكثر من ٤٠ فرصة للاستثمار ، وأعداد دراسات ما قبل الجدوى أو دراسات الجدوى . ومن بين ٣٩ دراسة لما قبل الجدوى ودراسة جدوى أعدتها أمانة المجلس ، توجد ٨ دراسات فى مجال المشاريع الزراعية ، و١٧ فى قطاع الصناعات التحويلية ، و٧ فى مجال الخدمات ، والسبع دراسات المتبقية فى مجال المرافق العامة والبنية الأساسية الاجتماعية . واضطلعت مؤسسة الخليج للاستثمار ، التى أنشأتها فى الكويت حكومات المجلس فى ١٩٨٢ ( برأس مال مرخص قدره ٢,١ بليون دولار أمريكى ) ، بالنهوض بالمشاريع المشتركة الممكنة لهذه الدراسات غير أن المجلس شارك فى الاشراف على دراسات ما قبل الجدوى بالنسبة لعشرين من هذه المشروعات إلى جانب أمانة المجلس .

وإلى جانب الدول الأعضاء فى المجلس ، تعتبر منظمة الخليج للاستشارات الصناعية ، فى الدوحة بقطر ، مصدراً آخر للدراسات المتعلقة بالمشاريع الصناعية الإقليمية المشتركة فى المنطقة . وفى نوفمبر ١٩٨٨ ، شاركت المنظمة على نحو جدى فى إقامة شركة الاستثمارات الصناعية لدول مجلس التعاون ليكون

مقرها فى البحرين . وسوف تكون الشركة عبارة عن مؤسسة اقليمية مشتركة تابعة لمجلس التعاون ، مهمتها الاستثمار ، منفردة أو بالتعاون مع مؤسسات أخرى فى تنفيذ مشاريع صناعية فى المنطقة .

وفيما يلى بعض التطورات الرئيسية التى تشجع على مشاركة القطاع الخاص فى المشاريع المشتركة الحالية والمستقبلة فيما بين دول مجلس التعاون :

( أ ) إنشاء منطقة للتجارة الحرة بين الدول الاعضاء فى مجلس التعاون اعتباراً من مارس ١٩٨٣ . إعفاء المنتجات الزراعية والحيوانية والمعدنية للدول الأعضاء من الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب المماثلة . كما تعفى المنتجات المصنعة من الرسوم بشرط أن تحمل شهادة منشأ توضح أن الشركة المنتجة شركة وطنية ( أى يملك مواطنو الدول الأعضاء فى المجلس ٥١٪ منها على الأقل ) ، وأن القيمة المحلية المضافة تمثل ٤٠٪ على الأقل .

( ب ) السماح بتصدير المنتجات الوطنية إلى دول أخرى مباشرة دون الحاجة الى تعيين وكيل محلى .

( جـ ) تسهيل المرور العابر للمنتجات دون تحمل أية رسوم للمرور العابر وفقاً للقواعد المتفق عليها .

( د ) إقامة وحدة جمركية محدودة إعتباراً من سبتمبر ١٩٨٣ بواسطة اعتماد تعريفة خارجية موحدة بحد أدنى قدره ٤٪ وحد أقصى لا يتجاوز ٢٠٪ .

( هـ ) السماح للمواطنين أو للمؤسسات أو الشركات الوطنية بإقامة مشاريع فى عدد من القطاعات فى أى من الدول الأعضاء . وتتضمن هذه القطاعات الصناعة ، والزراعة ، وتربية الماشية ، ومصايد الاسماك ، والمقاولات ، والفنادق ، والمطاعم وكذلك أعمال الصيانة فى كل هذه الانشطة .

( و ) منح أفضليات موحدة للمنتجات ذات المنشأ الوطنى ( المؤهلة للتدفق الحر فيما بين دول مجلس التعاون ) بالنسبة للمشتريات التى تقوم بها الحكومات أو الوكالات الحكومية ، والمؤسسات التى تملك الحكومة النصيب الأكبر فيها ، فى جميع الدول الأعضاء .

(ز) تعويم متعمد لأسهم واحد من العملاقين الصناعيين ( مثل المؤسسة السعودية للصناعات الأساسية ) لصالح مواطنى الدول الأعضاء فى مجلس التعاون ، وذلك فى ١٩٨٧ .

## ( ٤ ) الحدود والقيود :

فى مسح أجرى فى إطار دراسة مشتركة بين مجلس التعاون ومؤسسة الخليج للاستثمار حول « المؤسسات المشتركة فيما بين دول مجلس التعاون ، التجارب الماضية وفرص المستقبل » ، ظهرت خمسة أسباب رئيسية تبرر إقامة مشروع مشترك :

- الوصول إلى اقتصاديات النطاق .
- الوصول إلى الأسواق .
- الوصول إلى رأس المال .
- الحصول على معاملة تفضيلية .
- تحقيق المساواة بالنسبة للمشروعات الاستراتيجية فى مجالات مثل المعادن الأساسية ، والأسمنت ، والخطوط الجوية وغير ذلك ...

وكما ورد آنفاً ، فقد قامت معظم المشاريع المشتركة فيما بين دول مجلس التعاون خلال سنوات الطفرة الاقتصادية الاستثنائية فى الفترة ١٩٧٥/١٩٨٢ . ويتبين من ذلك أن المشاريع المشتركة للقطاع الخاص فيما بين دول مجلس التعاون كانت فى الأصل وسيلة للوصول إلى أسواق الخليج القريبة ولكنها كانت محمية ولكن مع تكوين مجلس التعاون الخليجى وما أحرزته سياسته من نجاح فيما بعد ، أصبح هذا الدافع ضعيفاً . وبالرغم من كل الجهود التى بذلها مجلس التعاون الخليجى لخلق بيئة أفضل لزيادة استثمارات القطاع الخاص فى المشاريع المشتركة فيما بين دول المجلس ، فما زالت هناك قيود عديدة تعترض ذلك . وقد أدى إلى تفاقم هذه القيود الانخفاض الحاد فى الإنفاق الحكومى الناتج عن التدهور الذى أصاب أسواق النفط الدولية بالمقارنة إلى الظروف التى كانت سائدة قبل إنشاء المجلس . كما أدت التغييرات فى الظروف الاقتصادية إلى هبوط شديد فى معدلات عوائد الاستثمار والى تعطل الطاقات الإنتاجية . وتتضمن القيود التى ما زالت تعوق استثمارات القطاع الخاص فى المشاريع المشتركة بين دول المجلس ما يلى :

( أ ) الافتقار إلى سياسات ومؤسسات وحوافز مشتركة ولا سيما بالنسبة للمشاريع المشتركة لدول المجلس .

( ب ) عدم وجود خطة لتوزيع المشاريع المشتركة فيما بين الدول الأعضاء بالمجلس .

( جـ ) عدم وجود سياسات مشتركة للنهوض بالصادرات .

( د ) عدم وجود قانون موحد وملزم للاستثمارات الأجنبية فى الدول الأعضاء بمجلس التعاون .

( هـ ) الاختلافات فى ترتيبات الحوافز والإعانات المقدمة إلى المؤسسات الوطنية المشتركة والمشاريع المشتركة .

( و ) التقدم البطىء فى التنفيذ الفعلى للاتفاقية الاقتصادية الموحدة واستراتيجية الاستثمار المشتركة .

وفى هذا السياق ، ينبغى أن نشير بصفة خاصة إلى ما يلى :

- بعض الصعوبات التى تصادف منتجات ذات منشأ وطنى لدى عبورها حدود دول مجلس التعاون .
- تعدد الارتباط بعملات مختلفة ، ومن هنا عدم ثبات معدلات الصرف بين عملات دول مجلس التعاون .
- الحظر المفروض بقوة القانون على مواطنى دول مجلس التعاون لشراء أسهم فى الشركات المساهمة الوطنية وعدم وجود أسواق مالية إقليمية .
- عدم وجود قواعد وإجراءات مشتركة للحماية الجمركية من جانب دول المجلس للمشاريع المشتركة فيما بينها .
- المقاومة أو التأخير الذى يعترض جهود الحكومات الأعضاء بالمجلس فى تنفيذ مشاريع الربط فيما بين الدول الأعضاء فى مجالات المرافق العامة الرئيسية ومشاريع البنية الأساسية مثل الطرق والكهرباء والمواصلات السلكية واللاسلكية .

( ز ) عدم وجود إطار قانونى وإجرائى لدمج الشركات وشركاء مؤسسات مماثلة على الصعيدين الوطنى والإقليمى .

( ح ) الافتقار إلى المعلومات عن الأسواق وعن الشركاء المحتملين على

المستويين الوطنى والأجنبى ، تلك المعلومات التى تعد حيوية لإقامة المشاريع المشتركة .

## ثالثا : تشجيع الاستثمارات الخاصة فى المشاريع الإقليمية المشتركة :

مع الانخفاض الحاد الذى حدث أخيراً فى حصيلة صادرات النفط الخام ومع ظهور مؤشرات وشواهد متزايدة عن تواجد قطاعات محلية خاصة مؤهلة ، حظت التخصيصية بدفعة قوية في الدول الأعضاء فى مجلس التعاون وذلك على الصعيدين المحلى والاقليمى . ولذلك فإن قيام حكومة الامارات العربية المتحدة ببيع أسهم فى مؤسسة للبناء والفنادق ، وبيع أسهم حكومية سعودية فى مؤسسة « سابيك » ، وفى البنك الدولى للخليج ، وهى عمليات تمت كلها فى عام ١٩٨٨ ، تعتبر حالات تبرهن على ذلك . وبغية تنشيط دور القطاع الخاص بنجاح فى إقامة مشاريع مشتركة فيما بين دول المجلس فى المستقبل ، وشراء أسهم للقطاع العام فى مشاريع إقليمية مشتركة قائمة وتعمل بالفعل ، فإن ذلك يتطلب وضع سياسات ملائمة ، وإجراء تغييرات مؤسسية مواتية ، وإقرار آليات فعالة ، وأدوات للاستثمارات ، واتخاذ تدابير كافية ، من شأنها كلها أن تساعد على التخلص من معظم العقبات التى تعوق فى الوقت الراهن أى توسع هام فى المشاريع المشتركة فيما بين الدول الأعضاء فى مجلس التعاون .

### ( ١ ) السياسات والتدابير :

انطلاقاً من الاتفاقية الاقتصادية الموحدة والاستراتيجية المشتركة للاستثمارات ، فإن المبرر وراء تشجيع المشاريع الإقليمية المشتركة فى مجلس التعاون لا يكمن فى مساهمتها فى التنويع الاقتصادى وفى تشجيع الاستثمارات الصناعية والنمو الاقتصادى بصفة عامة ( بالرغم من أهمية ذلك فى بعض الحالات ) ، بقدر ما يتمثل فى توسيع وتكثيف شبكة المصالح الاقتصادية فيما بين دوائر الأعمال فى الدول الأعضاء فى المجلس ، كخطوة نحو الوحدة الاقتصادية والسياسية بينها . وانطلاقاً من هذا الهدف ، فإن أهم مجال للعمل السياسى ، والذى يتسم بأهمية خاصة ، ينبغى أن يشمل ما يلى :

( أ ) التزام حكومات الدول الأعضاء فى المجلس يتسم بفعالية نحو إقامة وتشغيل مشروعات للمرافق العامة والبنيات الأساسية تربط هذه الدول

فيما بينها ، وإقامة مشاريع صناعية مشتركة كبرى ، وفى المشاريع الاستثمارية التى قد يظهر القطاع الخاص عدم قدرته و / أو عدم رغبته فى الاضطلاع بها برغم أهميتها الواضحة ، بهدف تحقيق الأهداف السابقة الذكر وذلك لأسباب اجتماعية أو ثقافية أو سياسية أو وطنية أو لأسباب تتعلق بالأمن الإقليمى . غير أنه عندما تثبت هذه المشاريع قدرتها على الربحية التجارية ، يتعين بيع الأسهم الحكومية لمعظم هذه المؤسسات إلى القطاع الخاص .

( ب ) تحديد المؤسسات العامة أو المختلطة القابلة للتحول إلى القطاع الخاص على الصعيد الاقليمى فى الدول الأعضاء فى مجلس التعاون . وقد تشمل هذه مؤسسات ضخمة مثل « سابيك » و « بترومين » ، وصوامع الحبوب فى المملكة العربية السعودية والمواصلات السلكية واللاسلكية ، والموانىء البحرية والجوية ، وتوليد الطاقة الكهربائية ، وتحلية مياه البحر ، والمؤسسات العامة المشابهة فى الدول الأعضاء فى مجلس التعاون .

( جـ ) لم يتم حتى الآن تحديد واعتماد تعريف واضح وعملى للمشاريع الاقليمية المشتركة فى إطار مجلس التعاون بحيث يكون ذلك التعريف مقبولا لجميع الدول الأعضاء .

( د ) مد كل الحوافز والاعانات والمعاملات التى تحظى بها المؤسسات الوطنية البحتة إلى المشاريع الاقليمية المشتركة فى كل من دول المجلس . وتضم هذه على وجه الخصوص إصدار التراخيص اللازمة ، وإعطاء القروض الميسرة ، وإعفاء الآلات والمعدات والمواد الخام المستوردة من الرسوم الجمركية ، وتطبيق سياسات المشتريات العامة التفضيلية .

( هـ ) تأمين سهولة الوصول إلى أسواق دول المجلس ومنح المعاملة التفضيلية والحوافز فيما يتعلق بحركة انتقال المنتجات عبر الحدود ، ومجانية المواقع ومبانى المصانع ، ومنح الحماية الجمركية ( رفع الرسوم على فترات أطول ) ووضع مواصفات ومعايير للمنتجات ، والحوافز المقدمة للشركاء الأجانب فى المشاريع الاقليمية المشتركة داخل إطار المجلس ، بما فى ذلك الاعفاء من الضرائب لمدد معينة .

( و ) وضع إجراءات مشتركة لتشجيع الصادرات مع إعطاء معاملة تفضيلية للمشاريع المشتركة ضمن إطار المجلس .

( ز ) تحقيق تقدم أسرع فى إتمام المرحلة الخاصة بإنشاء منطقة تجارة حرة واتحاد جمركى إقليمى . فمن شأن ذلك أن يعزز من ثقة القطاع الخاص فى مصداقية وجدية السلطات فى إنشاء سوق إقليمية واحدة بالمنطقة مستقبلاً .

( ح ) يجب إعداد واعتماد الإجراءات الخاصة لتشجيع وجود المشاريع المشتركة التى تتم فى إطار المجلس فى دول عربية أخرى . ومن المهم فى هذا الصدد وضع اتفاقيات للوصول إلى الأسواق .

## ( ٢ ) المؤسسات :

إن المعاملة التفضيلية ومواقف الحكومات تجاه تشجيع الاستثمارات الخاصة فى مشاريع مشتركة داخل نطاق المجلس يجب أن تكرس فى تشريع خاص مشترك يحدد الامتيازات والآليات التى تستخدم للحصول عليها . غير أنه، بخلاف دعم المؤسسات القائمة المتعلقة بالمشاريع المشتركة داخل إطار المجلس ، ينبغى النظر فى المؤسسات الإضافية والتغييرات المؤسسية التالية :

( أ ) تحويل مؤسسة الخليج للاستثمار إلى مؤسسة إقليمية للتنمية تتمتع بالامكانيات الكاملة ، وتكلف خصيصاً من جانب حكومات الدول الأعضاء فى مجلس التعاون بالنهوض بانشاء مشاريع مشتركة فيما بين دول المجلس . ويجب أن يصاحب تحويل هذه المؤسسة السداد الكامل لرأس المال المصرح به ، وإجراء التغييرات الإدارية والفنية والهيكلية الضرورية فى التركيب الحالى لهذه المؤسسة حتى تصبح بمثابة مولدّ للأفكار الاستثمارية فى مشاريع إقليمية مشتركة ، مع القيام بصياغة هذه الافكار وإيجاد الشركاء المناسبين المحليين والأجانب ، وتقديم القروض والتمويل فى شكل أسهم ، مع اقامة الإعتبار للظروف الاجتماعية والثقافية والإقليمية ، ودواعى التكامل والأمن الإقليميين ، والتوزيع المتوازن لمكاسب التكامل . كما يمكن النظر فى تمويل المشاريع الإقليمية المشتركة الحكومية أو العامة

إما جزئياً أو كلياً داخل إطار هذه المؤسسة الإنمائية الإقليمية .

( ب ) انشاء بنك خاص للاستثمارات لدول مجلس التعاون ، الذى يمكن أن يكون مكملاً لمشاريع الاستثمار التى تقوم بها مؤسسة التنمية الإقليمية وأن يلعب دوراً مهماً للغاية فى تقديم القروض و / أو التمويل فى شكل أسهم ورأسمال المشاريع الإقليمية المشتركة لدول المجلس على أساس تجارى .

( جـ ) ينبغى لمؤسسات القطاع الخاص ، مثل اتحاد الغرف التجارية والصناعية لدول الخليج العربية والغرف الوطنية واتحاداتها ، أن تلعب دوراً أكثر نشاطاً فى تشجيع المشاريع المشتركة فى دول مجلس التعاون .

( د ) إنشاء صندوق مشترك للنهوض بالصادرات على أساس المشاركة بنسب متساوية بين القطاعين العام والخاص في دول مجلس التعاون . ويجب لهذا الصندوق أن يعطى الأولوية والمعاملة التفضيلية لمنتجات المشاريع الإقليمية المشتركة فى دول المجلس . وإلى جانب القروض الميسرة ، يمكن للصندوق أن يصدر ضمانات ويضع ترتيبات للتأمين ، كما يمكن تشغيله على أسس إسلامية .

( و ) إنشاء سوق مشتركة للأوراق المالية التى يمكن ، بين أشياء أخرى ، أن تسهل عمليات كبيرة لتعويم رؤوس الأموال الخاصة بالمشاريع الإقليمية المشتركة فى دول المجلس ، وأن تؤمن اتساع ملكية الأدوات المالية فى دول المجلس ، وتساعد على تلافى إزدواجية المشاريع ، وتوفر وسيلة لانتقال رؤوس الأموال بحرية ، فضلاً عن اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية إلى المنطقة .

## ( ٣ ) تحديد المواقع وتوزيع المشاريع المشتركة :

إن مفهوم اختيار الموقع الأكثر نفعاً من الوجهة التجارية للمشاريع الإقليمية المشتركة قد لا يكون مقبولاً فى إطار تجمع اقتصادى إقليمى ، نظراً لأنه من المطلوب لدواعى العزة الوطنية أن تتحقق درجة معقولة من التوازن الإقليمى فى

مستوى التنمية الاقتصادية والصناعية . ولذلك ، فإن أى برنامج ناجح للنهوض بالاستثمارات فى المشاريع الإقليمية المشتركة يجب أن يحتوى على صيغة محددة مسبقاً لتوزيع المشاريع الإقليمية المشتركة بين الدول الأعضاء . ويمكن بعد ذلك تطبيق الصيغة لتوزيع تلك المشاريع المشتركة بواسطة إجراءات معينة . وينبغى منح حوافز مالية إضافية من صندوق مشترك إلى المشاريع المشتركة التى تجبر على العمل فى مناطق أقل حظاً أو أقل نمواً . وفى هذا الصدد ، فقد تبين بصفة عامة أن « نفقات تشغيل الشركات فى مناطق نائية ، ولا سيما تلك التى تطلب كميات كبيرة من الآلات أو قطع الغيار أو المكونات من مصانع أخرى تكون أعلى من نفقات تشغيل الشركات فى مناطق أقل بعداً وذلك بنسبة تتراوح بين ١٥ و ٣٠ فى المائة »(٥) . فاذا ما طبقت مثل هذه القاعدة الأساسية فى نطاق دول المجلس ، يمكن إنشاء صندوق مشترك من جانب حكومات الدول الأعضاء فى مجلس التعاون ، على أن تتولى إدارته مؤسسة تنمية المشاريع المشتركة ، المشار إليها فى القسم الفرعى السابق تحت عنوان « المؤسسات » .

وتشمل بعض المناهج الخاصة بوضع صيغ لاختيار المواقع والتوزيع ، والتى بحثتها أمانة مجلس التعاون ، ما يلى :

( أ ) منهج « الصفقة الإجمالية » وينطوى على اتفاق الدول الأعضاء على أن تخص لكل دولة منها مشروعا واسع النطاق ويتم خلق الظروف الملائمة لتمكين كل عملية صناعية من خدمة كل السوق الإقليمى أو جانب كبير منه . وقد وضع هذا المنهج المجموعة الاقتصادية لاتحاد دول جنوب شرق آسيا بهدف ربط برامج التنمية الصناعية للدول الأعضاء وترشيدها ، مع الإبقاء على توزيع منصف للمشروعات الإقليمية . ووفقا « للصفقة الإجمالية » لاتحاد دول جنوب شرق آسيا ، يتم توزيع المشروعات فيما بين الدول المشتركة على النحو التالى :

- مشاريع الانتاج الأولى على أساس معايير الفعالية .

(٥) Kyanor, R. S. And Schutz, K. F., "Industrial Development: A Practical Handbook for Planning and Implementing Development Progammes" Praeger Publishers, Inc., N. Y., 1973, P. 30 and Chapter VIII .

- مشاريع إنتاج القطاعين الثانى والثالث على أساس مساهمات كل بلد مشترك فى السوق وعلى أساس فعالية المشروع[٦] .

ومن الواضح أن منهج « الصفقة الاجمالية » يتطلب مجموعة من صفقات المشروعات الإقليمية تمتد على فترة زمنية ، بهدف الإبقاء على تخصيص وتوزيع منصف لاجمالى الاستثمارات الصناعية فى المنطقة ، وذلك فى إطار زمنى محدد .

( ب ) المنهج التقليدى للتكاليف والارباح مع مستويات موحدة للتكييف حسب نسب مئوية بالنسبة للمواقع غير المتميزة . ويتم بعد ذلك إقرار أنظمة مركزية لإصدار التراخيص لضمان توزيع المشاريع . ويمكن تعديل النسب المئوية مع الوقت وفقاً للتغيرات التى تطرأ على المزايا المقارنة للدول الأعضاء .

( جـ ) إعادة تقييم المنهج المقترح من قبل المستثمرين فيما يخص اختيار المواقع . ووفقاً لهذا المنهج ( الذى وردت توصية به فى مشروع دراسة قدم أخيراً لمجلس التعاون ) ، يتم اتباع خمس خطوات :

- تحديد ما إذا كانت هناك حجج قاطعة تعزز اختيار موقع معين .
- تقييم المشروع فى ضوء أربعة معايير موحدة تشمل حاجة المشروع لأن يكون قريباً من العملاء ، مصادر مستلزمات الانتاج ، والمرافق العامة وغير ذلك .
- إعداد قائمة إنتقائية بالمواقع المحتملة .
- تحديد المواقع التى ينبغى تأييدها وترتيب ذلك من بين المواقع الواردة فى القائمة الانتقائية .
- إقناع المستثمر بالموقع الجديد إنطلاقا من موقف قوى نسبياً .

( د ) منهج وضع النموذج : يتضمن هذا المنهج أساساً وضع نموذج برمجة رياضى ، جمع وتنظيم قدر كبير من البيانات العددية ، إستخدام حاسب الكترونى كبير لمعالجة البيانات والمعلومات وفقاً للتعليمات التى يتضمنها النموذج ، وتفسير النتائج التى يتم الحصول عليها .

---

( ٦ ) See Pr. Peter Corbin report to the GCC secretariat in Feb. 1985, P. 50. The report is not titled .

ويسمح النموذج بمعاملة اقتصاديات النطاق ، ويسعى إلى تحديد الموقع الأمثل لمجموعة من المشاريع وذلك على أساس معيار الفعالية . وإذا تطلب الأمر تغيير الموقع ، بسبب ما ، سياسى أو متعلق بالإنصاف مثلاً ، فيمكن حساب التكاليف المترتبة على هذا القرار بسهولة . كما يمكن استعمال النموذج كأداة قوية فى تتبع التغييرات التى قد تطرأ على سياسات التكامل و / أو حوافز الدول الأعضاء منفردة بالنسبة للموقع الأمثل ( الأكثر فعالية ) للمشروعات قيد البحث .

بالرغم من هذه الأهمية لموقع المشروع والتوزيع لجذب استثمارات القطاع الخاص إلى المشاريع الإقليمية المشتركة ، فلا يجب أن ننسى أن الأهم من ذلك هو الحصول على الكعكة ثم البحث عن طريقة توزيعها .

## رابعا : الاستنتاجات :

إن الفكرة الأساسية التى تطرحها هذه الورقة هى أن التخصيصية فى الدول النامية وفى إطار من المشاريع الإقليمية المشتركة تنطوى على اعتبارات وأبعاد إضافية . إذ يجب نظرياً أن تشتمل صراحة على الجهود المبذولة لتشجيع استثمار القطاع الخاص فى المؤسسات المعنية وفى المشاريع الإقليمية المشتركة . كما أن أهداف التخصيصية ومبرراتها أكثر اتساعاً وتنوعاً ، وتنطوى على بعض المزايا والعيوب الواضحة ، ويتطلب تنفيذها سياسات وإجراءات تشجيعية مصممة على نحو جيد . وعلاوة على ذلك ، فإن التخصيصية فى هذا الإطار يجب أن تعتمد كاستراتيجية على المدى الطويل ، لانه على المدى القريب والمتوسط ، ليس هناك بديل عن الدور الرائد للقطاع العام فى بدء مشاريع مشتركة ضخمة فى إطار مجلس التعاون ، مع إرشاد وقيادة القطاع الخاص لانشاء هذه المشاريع الإقليمية المشتركة . وقد لوحظ أنه بالرغم من كون التخصيصية واحدة من السياسات المعلنة على أوسع نطاق بين الدول الأعضاء فى مجلس التعاون ، وذلك على المستويين الوطنى والإقليمى ، فلم توضع حتى الآن آلية لتشجيع الاستثمارات الخاصة فى المشاريع الإقليمية داخل إطار دول المجلس .

ويمكن إيجاز الاستنتاجات الأخرى لهذه الورقة فيما يلى :

( ١ ) إن الهدف الرئيسى للتخصيصية فى منطقة مجلس التعاون يتمثل فى استبدال استثمارات القطاع العام باعتبارها المحرك الأساسى للنمو

الاقتصادى والصناعى والتنويع الاقتصادى فى كل دولة عضو فى المنطقة ككل .

( ٢ ) على الرغم من تدهور الظروف الاقتصادية ، فإن منطقة التجارة الحرة وسياسات التنسيق التى نفذت بعد إنشاء مجلس التعاون لدول الخليج العربية لم تفعل الكثير نحو تشجيع الاستثمار فى مشاريع مشتركة داخل منطقة دول المجلس .

( ٣ ) هناك فى الوقت الحاضر عدد هام من المشاريع الإقليمية المشتركة التى يمكن تحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص . كما أن هناك دراسات قائمة بشأن عدد كبير من المشاريع التى يمكن للقطاع الخاص إقامتها على أساس إقليمى فى منطقة مجلس التعاون .

( ٤ ) هناك حاجة عاجلة لإعداد إطار مشترك يهدف أساساً لتشجيع الاستثمار الخاص فى المشاريع المشتركة فى إطار دول مجلس التعاون .

وفيما يلى عرض لأهم العناصر التى تعود بالنفع فى هذا الاتجاه :

( ١ ) إختيار المؤسسات التى يمكن تحويل ملكيتها إلى القطاع الخاص على نطاق إقليمى .

( ٢ ) التزام حكومات دول المجلس بتزويد المشاريع الإقليمية المشتركة بكل الحوافز والاعانات والمعاملات الموجهة للمؤسسات الوطنية .

( ٣ ) تأمين الوصول إلى جميع أسواق دول المجلس بسهولة .

( ٤ ) إنشاء صندوق مشترك لدعم الصادرات مع إيجاد التدابير اللازمة لتشجيع المشاريع المشتركة فى إطار دول المجلس .

( ٥ ) إعطاء معاملة تفضيلية فيما يتعلق بعدد من الحوافز الوطنية مثل إعطاء هذه المشاريع الأولوية من حيث الحماية الجمركية والإعفاء من الرسوم الجمركية .

( ٦ ) تحويل مؤسسة الخليج للاستثمار إلى مؤسسة إقليمية للتنمية للعمل كمولد للأفكار الاستثمارية فى المشاريع الإقليمية المشتركة ، وصياغة هذه الأفكار وإيجاد شركاء مهتمين ومناسبين محلياً وخارجياً ، وتقديم القروض والتمويل فى شكل أسهم فى رأس المال ،

مع الأخذ فى الاعتبار الظروف الاجتماعية والثقافية ، فضلا عن متطلبات التكامل والأمن الاقليميين ، مع تحقيق توزيع متوازن لمكاسب التكامل .

( ٧ ) إنشاء سوق مالية مشتركة لدول مجلس التعاون من شأنها أن تيسر تعويم كبير لرؤوس أموال كبرى المشروعات الإقليمية المشتركة فى الدول الأعضاء فى مجلس التعاون .

( ٨ ) إعداد وإقرار قواعد مقبولة لتحديد مواقع المشروعات وتوزيعها بين الدول الأعضاء فى مجلس التعاون .

ومع ذلك لا يجب أن ننسى أن نابليون كان مغرماً بقول : « إن الإستراتيجية فن بسيط ، فهى مجرد مسألة تنفيذ » .

# تعقيب

## عبد اللطيف الحمد*

أود بداية أن أثنى على هذا البحث الجيد ، فقد تناول الموضوع المستهدف بشكل منظم ومنطقى ، واستعرض دور مشروعات القطاع الخاص المشتركة فى التكامل الاقتصادى لدول مجلس التعاون وتركيبة هذه المشروعات وتوزيعها بين دول المجلس . وكان فى هذا اسهام لتوضيح الصورة .

وسأحاول فى هذا التعليق أن أضيف بعض الأفكار التى تجاوزها المؤلف اما بسبب اضطراره للإيجاز أو لاعتبارات أخرى . ويجدر التأكيد على أن مجلس التعاون هو بطبيعته عمل مشترك ، ولا تقتصر المشروعات المشتركة على التجارية منها فقط اذ أن كل نشاط يتم فى إطار تعاونى يمكن اعتباره عملا مشتركا . وعند النظر فى تعزيز دور المشروعات الخليجية المشتركة فليس الهدف هو التخصيصية بحد ذاتها وإنما هو زيادة فاعلية هذه المشروعات فى إطار التصحيح الهيكلى لاقتصاديات الدول الهادف الى الاستخدام الأمثل للموارد . وهناك تفاوت واضح بين هذه الدول فيما يتعلق بخلفيات القطاع الخاص فى كل منها وفلسفته ودوره ومراحل تطوره والنظرة اليه . وما قد يبدو ظاهريا من تشابه فى نظرة هذه الدول للقطاع الخاص يخفى العديد من الاختلافات الجوهرية غير البارزة من بينها التفاوت فى اسلوب الدولة فى تعاونها مع القطاع الخاص . ولهذا فان دعوة مؤلف البحث الى القطاع الخاص لكى يقوم بدور المحرك للاقتصاد الخليجى تطرح مطلبا بعيد المنال . فنسبة القطاع الخاص لمجمل الناتج القومى ما زالت ضئيلة جدا ومتطلبات الواقعية لا تسمح بتوقعات تخرج عن حدود الممكن .

ولا يجوز عند معالجة الاتفاقية الاقتصادية الموحدة ، التى استعرض الدكتور الخطراوى مشاكلها ، أن ينظر اليها كهدف بحد ذاته . فالاتفاقية تظل اطارا عاما

* المدير العام / رئيس مجلس الادارة : الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى .

يكون التحرك من خلاله ، وبسبب المدى الزمنى القصير الذى مضى على بدء تنفيذها ( عام ١٩٨٣ ) يصعب الحكم على نجاحها أو فشلها .

ومن الواضح أن التخصيصية فى دول مجلس التعاون تواجه عددا من المشاكل الاساسية من أبرزها :

( أ ) الأطر القانونية ومراحل تطورها وعدم ملاءمتها لتشجيع القطاع الخاص .

( ب ) التباين فى فلسفة المستثمر فهو مضارب فى دولة ومحافظ فى أخرى .

( جـ ) الأنظمة الحكومية والقيود وهى فى مجملها تستند الى تجارب دول أخرى وضعت أطرها القانونية فى ظروف مختلفة ، ولهذا فانها تشكل عوائق للقطاع الخاص وفى الوقت ذاته لا تحمى المستهلك .

( د ) عدم توفر الحركية والديناميكية اللازمة وغياب القاعدة القانونية الاجرائية المتطورة .

( هـ ) الحاجة الى تطوير دور المصارف والتوازى فى فلسفتها .

وليست هذه المشاكل على أهميتها غير قابلة للحل والمعالجة ، لكن النجاح فى ازالتها يتطلب المزيد من الوقت والجهد ، ولا بد فى تطلعنا الى تحقيق نجاح فى هذا الشأن من تبنى استراتيجية طويلة المدى وأفق زمنى طويل . وفى هذا السياق يتعرض البحث الى مجموعة من العمليات المشتركة يمكن إيجاز ملاحظاتنا بشأنها فى الآتى :

( أ ) أهمية تطوير الاتفاقية الاقتصادية الموحدة ليس كهدف وإنما كإطار عام متطور ومتحرك .

( ب ) الانتباه لمخاطر الانغلاق على الذات ، وتطوير مجلس التعاون ليصبح كتلة اقتصادية تعطى الأهمية المطلوبة للبعدين العربى والدولى .

( جـ ) أن خلق سوق مالية موحدة مقترح غير عملى فى الوقت الراهن بالنظر لاعتبارات صغر حجم التداول ، وقلة العرض عن الطلب ، وعدم التوازن فى المعايير المستخدمة ، وكذلك عدم التوافق بين سلطات الإشراف وأنظمة الرقابة والقيود فيها .

( د ) ضرورة الاهتمام على مستوى دول مجلس التعاون بالتكامل فى انشطة الانتاج بدلا من التنافس .

( هـ ) ضرورة الاهتمام بتطوير دور القطاع المصرفى كمحرك للقطاع الخاص .

ويلزم التأكيد على عناصر كفاءة الاداء ، وليس شكل الملكية ، والجدية فى التخطيط والمثابرة فى التنفيذ . كما يلزم تبنى نظرة تفاؤلية ومعالجة الأمور بمنطق الواقعية . فالأبعاد الخاصة بالنظرة الشمولية والأفق الزمنى والاطار القومى والتطور الديناميكى ومعايير الكفاءة والالتزام كلها أبعاد أساسية لتطوير دور المشروعات الخليجية ، المشتركة فى القطاعين الخاص والعام ، كأدوات فاعلة فى تعزيز جهود التكامل الاقتصادى لدول مجلس التعاون .

والتخصيصية ، لكى تؤخذ بجدية والتزام ، وليس كمظهر عابر ، كما الاشتراكية فى الستينات ، يجب أن ترى فى اطارها الشمولى وفى طبيعة تفاعلاتها مع متطلبات التصحيحات الهيكلية الرامية الى الاستخدام الامثل للموارد . ومصطلح التخصيصية أمر جدير بالمراجعة ، نظرا لما قد ينطوى عليه من معنى تخصيص فئة اجتماعية بالمنافع على حساب المجتمع ككل فى غياب العدالة والرقابة .

# ـ ٩ ـ

# دور القطاعين العام والخاص
# مع التركيز على التخصيصية
# حالة مصر

**إبراهيم حلمى عبد الرحمن**

**وسلطان أبو على***

## مقـــدمة عامة

أدت التطورات الاقتصادية التى حدثت مؤخراً فى كثير من البلاد المتقدمة والبلاد النامية إلى إعادة النظر بصورة ناقدة ، فى السياسات والممارسات الحالية ، ويعرف ذلك باسم إعادة التقييم أو إعادة الهيكلة . ومن المسائل الرئيسية التى تثار على الدوام فى هذه الممارسات دور القطاعين العام والخاص فى الاقتصاد . وقد يكون ذلك وثيق الصلة بمسألة تدخل الحكومة بوجه عام بوصفها منظمة ومديرة للاقتصاد وبوصفها مالكة للمنشآت الانتاجية .

وما يسمى بالقطاع « الخاص » يختلف اختلافاً شديداً من بلد إلى آخر . وقد يكون القطاع الخاص ، خلال فترة سابقة ، قد حرم من فرصة النمو واكتساب الخبرة وتطوير قدرته على القيام بدور أكبر فى الاقتصاد . ومع أن هناك أنشطة تتوافق الآراء على ضرورة أن تمتلكها وتديرها السلطة العامة ، إلا أن هناك أنشطة أخرى يستحسن أن تترك للقطاع الخاص .

* إبراهيم حلمى عبد الرحمن - وزير التخطيط سابقا ، مصر .
سلطان أبو على - وزير الاقتصاد سابقا ، مصر .

وقد أثبتت التجربة أن السياسات العامة لا تتبع ـ فى كثير من الحالات ـ هذا المفهوم « العام » . فهذه السياسات تميل إلى توجيه الاقتصاد نحو الافراط فى الملكية العامة أو الملكية الخاصة ، وذلك تحت تأثير الايديولوجيات ، سواء كانت ليبرالية أو اشتراكية ، وبحجة تحقيق أهداف غير إقتصادية كالأمن القومى أو العدالة الاجتماعية .

وقد تختلف الأدوار النسبية للقطاعين العام والخاص إلى حد بعيد باختلاف نوع أنشطتهما سواء فى الاقتصادات الأولية أو الثانوية أو الخدمية . وعلى العموم فإن كثيراً من البلاد العربية تبحث الآن فيما إذا كان من المستحسن ومن الممكن زيادة الدور النسبى للقطاع الخاص .

وفى البلاد الصناعية فإن هذه السياسات تأخذ صورة رفع القيود عن الاقتصاد والتخصيصية ؛ أى خفض وتبسيط القيود الحكومية من جهة ، ونقل ملكية المؤسسات التى تمتلكها الدولة ، نقلاً كلياً أو جزئياً ، إلى القطاع الخاص . ويمكن إضافة نهج ثالث هو تحسين الادارة فى المؤسسات العامة لكى تقوم بإدارتها فعلياً كيانات خاصة أو تخضع بقدر أكبر لممارسات الادارة الخاصة . ويجوز أن يعطى العاملون فى المؤسسات العامة أولوية ، فى إطار اعتبارات معينة ، للمشاركة فى ملكية الشركات التى « تطبق عليها التخصيصية » .

إن التخصيصية أى نقل ملكية شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص ، قد يكون ممكناً ومستحسناً فى بعض البلاد وفى حالات معينة . ومن جهة أخرى ، فإن توفير المناخ الملائم لضمان إدارة أفضل للأعمال العامة والخاصة ، على حد سواء ، ضرورة كبيرة فى جميع البلاد ، ويمكن أن يطلق على هذه السياسة إسم التحرير ورفع القيود الحكومية ، ومن ثم تصبح هذه السياسة وثيقة الصلة بمساعى إعادة هيكلة الاقتصاد الوطنى .

وثمة ناحية هامة أخرى ألا وهى التدابير التى يوصى بإتخاذها لزيادة حصة القطاع الخاص فى أنشطة قطاع الأعمال فى السنوات المقبلة ، وذلك بصرف النظر عن بيع وحدات تجارية ذات ملكية عامة . وقد تتيح هذه السياسة الفرصة للقطاع الخاص لبناء قدراته واكتساب الخبرة اللازمة لادارة قدر أكبر من الأنشطة الاقتصادية . كذلك يمكن للحكومة أن تكتسب الخبرة تدريجياً وأن تتكيف مع حالة التقليص النسبى لحصتها فى ملكية المشاريع الانتاجية وإدارتها .

وتترتب على هذه المسألة بالطبع آثار إجتماعية وسياسية . ولذا كان لابد ،

فى هذه الدراسة ، من دراسة للأحداث التاريخية والاقتصادية التى صحبت نمو القطاع العام فى مصر . وكذلك لا يكفى خفض الحصة الكلية أو النسبية للقطاع العام بالاستناد إلى الحجج الاقتصادية والمالية فحسب وإنما بما يتفق وينسجم أيضاً مع المفاهيم والسياسات الاجتماعية والسياسية الناشئة .

وفى جميع الحالات لابد للقرارات الخاصة بقطاع الأعمال ، من أن تسترشد بمؤشرات من السوق . ففى كثير من الأحيان توجد نقائص كثيرة فى أسواق البلاد النامية ، حيث تنتشر مظاهر الاحتكار وحيث يُفتقر إلى الشفافية والوضوح . وينبغى إذاً بذل الجهود لتحسين عمل النظام السوقى ، أو تكميله ، إذا لزم الأمر ، بتدابير للتشاور والاتفاق ما بين واضعى السياسات وقطاع الأعمال ، عاماً كان أم خاصاً ، ويمكن أن تتناول هذه المشاورات المشاكل القائمة ، والقصيرة الأجل ؛ وكذلك الأهداف المتوسطة الأجل . ويمكن بهذه الطريقة تحقيق الانسجام ما بين سياسة التخطيط الانمائى والسياسة العامة وأهداف قطاع الأعمال التى ترمى إلى تحسين الأداء الاقتصادى وتعبئة الموارد وتخصيصها على أحسن وجه .

ويمكن إيجاز المشكلات التى تواجه الاقتصاد المصرى فى ما يلى : معدل تضخم عال جداً ( حوالى ٢٧ فى المائة فى السنة فى الوقت الحالى ) ، وبطالة ظاهرة ( تقدر بحوالى ١٦ فى المائة من مجموع القوى العاملة فى عام ١٩٨٦ ) ، ومعدل عال للنمو السكانى ( ٢,٧ فى المائة فى السنة ) ، وتباطؤ فى معدل النمو ( حوالى ٥ فى المائة حالياً مقابل ما يزيد عن ٩ فى المائة خلال السبعينات ) ، وغير ذلك من المشكلات الاجتماعية من نقص حاد فى المساكن ، ومدن شديدة الإزدحام وما إلى ذلك . وتنعكس هذه المشكلات فى مؤشرين رئيسيين ، هما العجز فى الميزانية والعجز فى ميزان المدفوعات .

وقد نجمت هذه المشاكل عن تراكم آثار سياسات غير مناسبة ( مالية ونقدية وتسعيرية ، وسياسيات تتعلق بالعملات الأجنبية والتجارة الخارجية ) . وفيما يلى العوامل الخارجية التى أثرت تأثيراً سيئاً على الاقتصاد فى السنوات الأخيرة .

( أ ) الإنخفاض الحاد فى تحويلات المصريين العاملين فى الخارج .
( ب ) الهبوط السريع فى أسعار النفط التى شكلت مصدر ثلث الايرادات من العملات الأجنبية منذ أوائل الثمانينات .
( جـ ) إنخفاض تدفق المعونات .

بيد أن إصلاح الإقتصاد يستلزم إجراء تغيير هيكلى شامل والحصول كذلك على مساعدات خارجية .

شهدت الستينات والسبعينات توسعا فى عمليات التأميم ونموا فى القطاع العام فى أعقاب حصول كثير من البلاد النامية على الإستقلال الوطنى . ونتج عن ذلك أن أصبح القطاع العام مسيطرا على الإقتصاد بدرجات متفاوتة . وينطبق ذلك بالتأكيد على مصر باستثناء قطاع الزراعة . فمن المفترض بوجه عام أن يكون القطاع الخاص أكفأ إقتصاديا من القطاع العام ، وبخاصة فى بعض الأنشطة . ومن ثم فإن الدعوة إلى التخصيصية تقوم علي أساس الحاجة إلى تحقيق قدر أكبر من الإنتاجية والكفاءة .

إن التخصيصية لا تعنى إلغاء القطاع العام . فإن من حقائق العصر أن يظل القطاع العام قائما بصرف النظر عن الايديولوجيات والنظم الإجتماعية السائدة . والسؤال المطروح هو : ما هى الأنشطة التى ينبغى أن تكون خاصة والأنشطة التى ينبغى أن تظل عامة ؟ وما هى النسب الملائمة بين كلا القطاعين ؟ وما الذى يمكن عمله ؟

وتبدو التخصيصية كما لو كانت موجة معاصرة . بيد أنه جرى الأخذ بها منذ زمن بعيد . ففى اليابان تم بيع كثير من الشركات التى أقامها القطاع العام إلى القطاع الخاص . وفى مصر كانت كل الأراضى فى القرن التاسع عشر تخضع كلها للقطاع العام . أما فى الوقت الحالى فإن القطاع الخاص يكاد يملكها بكاملها . ويعنى ذلك أن عملية التخصيصية قد حدثت خلال القرنين التاسع عشر والعشرين . ومنذ عهد قريب ، وأثناء الفترة التى اشتد فيها التأميم ، خلال الستينات ، أبرمت عقود مع شركات خاصة أجنبية لادارة شركات ذات ملكية عامة ولا سيما الفنادق وأنشئت كذلك شركات أجنبية خاصة لصناعة الأدوية . وفى مجال الإسكان قامت شركات القطاع العام ببناء وحدات تم بيعها إلى القطاع الخاص . ويمكن إيراد عدة أمثلة تبين أن التخصيصية فى مصر ليست جديدة ولا مستوردة . وينبغى الحكم على هذه العملية على أساس الفوائد التى تعود بها على الإقتصاد .

والغرض من هذه الورقة هو تقييم حجم القطاعين العام والخاص فى مصر بغية إصلاح الإقتصاد ورفع مستوى إنتاجيته . وهذا يتوقف دون شك على كثير من السياسات والعوامل .

فالفاعل الأول سيبحث تطور القطاع العام ونموه منذ عام ١٩٥٢ بشكل رئيسى . ويتناول الفصل الثانى أداء قطاع الأعمال إستناداً إلى البيانات الجزئية المتاحة . أما النتائج المحتملة للتخصيصية فستبحث فى الفصل الثالث إستناداً إلى بعض الإفتراضات . ويتناول الفصل الرابع تحسين المناخ اللازم للإستثمارات وإدارة الأعمال ، وتعزيز دور القطاع الخاص خلال السنوات القادمة . وتنتهى هذه الدراسة بعرض موجز لمنظورين فى مصر فيما يتعلق بالتحرير فى الإقتصاد والتحول إلى القطاع الخاص .

# أولا - القطاع العام فى مصر : نموه وحجمه

## ( أ ) مقدمة :

اتسم نمو القطاع العام فى مصر فى أوائل الخمسينات بثلاثة أحداث كان أولها قانون إصلاح الأراضى الذى وضع حداً أعلى لملكية الأراضى ليكفل تقليل حجم الحيازات الخاصة الكبيرة ، وإن كان يشكل إمتداداً لدور الدولة فى إدارة الأنشطة الزراعية . وكان الحدث الثانى هو تأميم قناة السويس فى عام ١٩٥٦ بعد سلسلة من المناورات السياسية المعروفة بين مصر والبنك الدولى وحكومات الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا . وقد كان تشابك السياسة والادارة العامة واضحا وذا دلالة . فبعد التأميم ، قامت القوات البريطانية والفرنسية والإسرائيلية بغزو مصر . وأسفر ذلك عن ظهور الحدث الثالث وهو قيام الحكومة المصرية بمصادرة الأصول التى يمتلكها رعايا المملكة المتحدة وفرنسا ( وفى وقت لاحق بلجيكا ) فى عام ١٩٥٦ . وتضمنت هذ الأصول المصارف وشركات التأمين والمرافق البلدية ومشاريع النقل وكذلك الأسهم فى كثير من الشركات الإقتصادية الخاصة .

لم تكن الحكومة المصرية قبل عام ١٩٥٦ تنوى إتباع سياسة ترمى إلى توسيع نطاق الملكية العامة . ففى الواقع كانت هناك مبادرات كثيرة فى الفترة من ١٩٥٢ إلى ١٩٥٦ لدعوة رأس المال الخاص ، المحلى والأجنبى على حد سواء ، للمشاركة فى مشاريع التنمية . وتم منح الشركات الجديدة إعفاء من الضرائب لمدة سبع سنوات ، كما سمح للمستثمرين الأجانب أن يكون لهم أغلبية الأسهم فى الشركات الجديدة .

وفى بقية هذا الفصل سندرس بإيجاز التاريخ الحديث لتطور القطاع العام ، ويلى ذلك مناقشة للتصنيع والتخطيط ، ثم يختتم الفصل ببيان الحصة النسبية للملكية الخاصة ( ومن ثم الملكية العامة ) حسب كل قطاع .

## ( ب ) التاريخ الحديث :

### ١ ـ ما قبل عام ١٩٥٦ :

كانت السياسة العامة حتى عام ١٩٥٦ تشجع على إقامة مشاريع إقتصادية كبرى بالإشتراك مع القطاع الخاص[١] . وكان القطاع العام لا يملك إلا ٣٧,٥ فى المائة فقط من أسهم شركة الحديد والصلب ( ١٩٥٤ ) ، و ٧٠ فى المائة من رأسمال الشركة الوطنية للكيماويات ، و ٥٢ فى المائة من أسهم الشركة العامة للتعدين . أما بنك التنمية الصناعية ( الذى تمتلكه الحكومة والمصارف الخاصة ) ، فقد أسهم فى ما يزيد عن ١٠ شركات صناعية . بيد أن العلاقة بين الحكومة والقطاع الخاص كانت تتسم بتوتر متزايد . إذ كانت الحكومة ترى أن المستثمرين من القطاع الخاص لم يكونوا على استعداد للإستثمار ، وعزت هذا الإحجام إلى دوافع سياسية . ومن جهة أخرى ، كان القطاع الخاص ( الذى كان يرأسه البنك المركزى والمصارف الأجنبية وشركات التأمين ، وكان يضم كذلك شركة قناة السويس ) ، يشك فى نوايا الحكومة وينزعج من البيانات والتصريحات التى لم تكن تطمئنه .

وأخذ إنعدام الثقة بين الطرفين يشتد . ففى الفترة من ١٩٥٤ إلى ١٩٥٦ ، أصدرت الحكومة قوانين تسمح لوزير المالية بإصدار سندات وشهادات خزانة تصل إلى ٣٠٠ مليون جنيه مصرى . وأعيد تنظيم الشركة المصرية للسكر ( وفرعها الخاص بالتقطير ) فى عام ١٩٥٦ بملكية عامة قدرها ٥١ فى المائة . وفى عام ١٩٥٥ ، صدر مرسوم بإنشاء « لجنة قومية للتخطيط » لوضع خطة قومية شاملة . وقد ورد هذا المبدأ الرامى إلى وضع خطة قومية فى دستور عام ١٩٥٦ ( المادة ٧ ) ، رغم أن المادتين ٨ و ١١ أعلنتا أن الملكية الخاصة مكفولة وأنه ستتم مواءمة أنشطة القطاعين العام والخاص من أجل تحقيق الأهداف القومية ( المادة ١٠ ) . وقد بذلت السلطات كل ما فى وسعها لإيضاح أن هذه المواد لا تعارض الأنشطة الخاصة ، والواقع أن الخطة الخمسية الأولى قد جرى وضعها وإقرارها فى عام ١٩٦٠ قبل موجات التأميم التى حدثت فى السنوات التالية .

وخلال السنوات القليلة السابقة لعام ١٩٥٢ ، بلغ متوسط الإستثمار الرأسمالى

الثابت الجديد ١١٣ مليون جنيه مصرى فى السنة ، غير أن هذا المعدل انخفض إلى ٧٧ مليون جنيه خلال الفترة ١٩٥٣-١٩٥٦ . وقد يرجع جزء من هذا الإنخفاض إلى تناقص لأرصدة مصر بالجنيه الإسترلينى التى كان يفرج عنها سنوياً بعد أن تراكمت فى لندن خلال سنوات الحرب . إلا أن إنعدام الثقة الذى أشرنا إليه أعلاه قد يكون أيضاً سبباً من أسباب هذا الإنخفاض .

**٢ ـ عام ١٩٥٧ وما بعده :**

بعد انسحاب القوى الغازية بنهاية عام ١٩٥٦ ، بدأت مرحلة جديدة فى تطور القطاع العام فى مصر . حيث حدث آنذاك انحياز سياسى ضد الدول الغربية الرئيسية ، مما أدى بالضرورة إلى ظهور إتجاه نحو حركة ( عدم الإنحياز ) وخلق علاقات أوثق مع دول الكتلة الإشتراكية التى كانت قد أصبحت فى عام ١٩٥٥ المورد الرئيسى للمعدات العسكرية إلى مصر . وكانت الواردات المصرية تأتى عادة من الدول الغربية . ولذا أخذت الصادرات تتحول نحو الكتلة الشرقية ، وبخاصة بعدما فقد القطن ، الذى كان مادة التصدير الرئيسية ، معظم مستورديه الغربيين . وبعد عام ١٩٥٦ لم يعد يوجد مكان فى الهيكل السياسى الجديد فى مصر للقدامى من أصحاب المصالح الإقتصادية ، سواء كانوا من المؤسسات الأجنبية أو كبار ملاك الأراضى والرأسماليين .

لذلك أنشئت المؤسسة الإقتصادية فى كانون الثانى / يناير ١٩٥٧ فيما يشبه الشركة القابضة . وبموجب القانون ، شمل رأسمال هذه المؤسسة الأسهم التى حازتها الحكومة المصرية خلال سنوات سابقة كثيرة فى عدد من المؤسسات الإقتصادية . وشملت هذه أسهماً فى خمسة مصارف ، و ٣ شركات للتعدين ، و ٥ شركات للصناعة التحويلية ، وفى شركة مصر للطيران . وأضيف إلى تلك المؤسسات البنك العقارى المصرى فأصبح رأس المال الأساسى الإجمالى حوالى ٢٨ مليون جنيه مصرى . وسمحت الحكومة للمؤسسة الإقتصادية أن تقترض أو تُصدر سندات تصل إلى مبلغ آخر قدره ٢٥ مليون جنيه مصرى .

كذلك أصدرت الحكومة قوانين فى مطلع عام ١٩٥٧ من أجل « التمصير » الكامل للمصارف والبنوك وشركات التأمين ومكاتب التمثيل التجـارى والمستوردين . ووضعت أموال كثيرة من هذه المؤسسات تحت الحراسة على أساس أن ملكيتها تؤول كلياً أو جزئياً إلى رعايا « العدو » . وبذا وصل إجمالى رأسمال الأسهم التى تم الحصول عليها بهذه الطريقة فى حوالى ٢٠ شركة إلى

٢٠٤ مليون جنيه مصرى فى نهاية عام ١٩٥٧ . وشملت هذه الشركات البنك الأهلى وشركة مصر للتأمين و ٦ شركات للنسيج و ٣ شركات هندسية وتعدينية وأسمنت بورتلاند والشركة الشرقية للتبغ . وانتقلت ملكية ١٩ شركة أخرى عن طريق البيع من جهاز المصادرة إلى المؤسسة الإقتصادية . وبنهاية عام ١٩٥٩ بلغ رأسمال المؤسسة الإقتصادية ٦٤,٩ مليون جنيه مصرى من أربعة مصادر مختلفة هى : الأسهم التى كانت للحكومة أصلاً فى الشركات ( ٣٥ فى المائة ) ، والأسهم التى تم شراؤها من جهاز المصادرة ( والتى كان يمتلكها الأجانب سابقا ) ( ٣٣ فى المائة ) ، والشركات الجديدة التى أنشأتها المؤسسة الإقتصادية ( ١٢ فى المائة ) ، والمساهمة فى رأسمال الشركات الأخرى ( ٢٠ فى المائة ) . وبذلك آلت إليها ملكية ٤٥ فى المائة من النظام المصرفى وشركات التأمين الرئيسية ، بالإضافة إلى شركات النفط والتعدين التى كانت تعود لها ملكيتها لهذه الهيئة . وقد نظمت المؤسسة الإقتصادية كشركة قابضة تسمح لكل وحدة من الوحدات التابعة لها أن يكون لها مجلس إدارة وعمليات مستقلة على أن تخضع هذه الوحدات لإشراف الشركة القابضة وتوجيهاتها العامة .

**( جـ ) التصنيع والتخطيط :**

إلى جانب هذ الأحداث ، حدثت تطورات رئيسية فى ميدان الصناعة . فقد أنشئت وزارة مستقلة للصناعة فى تموز / يوليه ١٩٥٦ . ووضع أول برنامج خمسى للتصنيع فى عام ١٩٥٧ باستثمارات بلغت فى إجمالها ٢٥٠ مليون جنيه مصرى تقريبا ، أى بمقدار ٥٠ مليون جنيه فى السنة ، كانت ٦٠ فى المائة منها بالعملات الأجنبية . وبلغ متوسط الإستثمارات فى الصناعات ( الخاصة منها والعامة على حد سواء ) خلال الفترة ١٩٥٢-١٩٥٧ حوالى ٩ ملايين جنيه فى السنة . وكان البرنامج الجديد يهدف إلى مضاعفة الإستثمارات الصناعية بما يزيد على خمسة أمثال . ولم تُحدد مصادر التمويل فى البداية ، فلا عجب إذاً من أنه كان هناك شك كبير فى إمكانية تنفيذ مثل هذا البرنامج الطموح . وفى أوائل عام ١٩٥٨ قدم إتحاد الجمهوريات الإشتراكية السوفياتية قرضا قدره ٧٠٠ مليون روبل ، بفائدة بنسبة ٢,٥ فى المائة فى السنة . وبعد ذلك بقليل ، قدمت جمهورية ألمانيا الإتحادية تسهيلات بلغ مجموعها ٥٤٥ مليون مارك ألمانى ، تلتهاً اليابان بما قيمته ١٧٠٠ مليون ين . وفى غضون سنة واحدة ( عام ١٩٥٨ ) ، توافرت موارد بالعملات الأجنبية تعادل ١٢٥ مليون جنيه مصرى . وقد تخلف عن ذلك

بشكل ملحوظ كل من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا وبلجيكا ، فى حين كان هناك حضور بارز لجمهورية ألمانيا الإتحادية واليابان . وأنشئت كذلك هيئة خاصة تدعى « هيئة التصنيع » لإجراء دراسات تفصيلية لمختلف المشاريع ، والتوقيع على عقود التشييد وتوريد المعدات وإنجاز كل مشروع حتى يجتاز إختبارات التشغيل ويصبح شركة عامة مستقلة . وفى عام ١٩٦٠ تم وضع برنامج ثان للتصنيع بحجم مماثل تقريبا وأدمج فى خطة التنمية الإجتماعية والإقتصادية القومية الشاملة للفترة ١٩٦٠-١٩٦٤ ، وتمت الموافقة عليه فى تموز / يوليه ١٩٦٠ .

ولم تكن جميع الإستثمارات فى هذين البرنامجين الرئيسيين تستلزم إنشاء شركات جديدة بكاملها . فقد أجريت عمليات كثيرة للتحديث والإصلاح والتوسيع فى شركات القطاع العام التى كانت قائمة من قبل . وقد قام واضعوا هذين البرنامجين بعرضهما ، بموافقة الحكومة ، كأنهما كانا كافيين للنهوض بالإقتصاد . وبعد قليل تبين أن القطاعات الأخرى ، بخلاف قطاع الصناعة ، ينبغى تطويرها أيضاً ، وأنه تنبغى الإستعاضة عن التنمية ، مشروعاً مشروعاً أو حتى قطاعاً قطاعاً ، بخطة عامة وشاملة . وقد إتخذ هذا القرار فى أوائل عام ١٩٥٧ . وكان القرار بإحياء اللجنة القومية للتخطيط وإعطاؤها شكلاً جديداً بعد أن كانت قد أنشئت فى عام ١٩٥٥ وبعد أن كان مصيرها النسيان ، كما اتخذ قرار بحل مجلس « الإنتاج الإقتصادى القومى » ومجلس « الخدمات العامة » وإعداد برنامج إنمائى انتقالى للسنتين ١٩٥٨ و ١٩٥٩ والخطة القومية الخمسية الأولى فى تموز / يوليه ١٩٦٠ . وقد تم تنفيذ ذلك كله .

### ١ - الخطة الأولى :

تطلبت هذه الخطة أن يقدم القطاع الخاص ٤٠ فى المائة من الإستثمارات الثابتة . ومع تدفق الموارد الخارجية للصناعة والرى وغيرهما من الأنشطة فقد كان القطاع العام بحاجة إلى زيادة الموارد المحلية . وقد أتاحت الأنشطة الإقتصادية الضخمة نسبياً بعد عام ١٩٥٧ الفرصة لزيادة أرباح القطاع الخاص الذى استفاد أيضا من هجرة كثير من أفراد الجاليات الأجنبية إلى الخارج من جهة ومن « التمصير » من جهة أخرى . وكان من المتوقع جباية مزيد من الإيرادات فى شكل ضرائب ، غير أنها لم تكن ، فى رأى السلطات ، قريبة المنال . وكان الاتجاه إلى القيام بالمضاربة ، وإلى إقامة صناعات خفيفة ، وإلى إقامة

صناعة سلع إستهلاكية ذات مردود عال وسريع ، مع إيلاء إهتمام قليل للإستثمارات الأهم التى تتطلبها التنمية ، وربما باستثناء استصلاح الأراضى فقط . ولا تزال الأراضى التى تم استصلاحها خلال فترة الخطة تشكل رقماً قياسياً حتى الآن .

وأعلن عدد من التدابير للحد من تدفق الأرباح المتزايدة نحو الإستهلاك . فقد كان يستخدم ٥ فى المائة من الأرباح التى ينبغى توزيعها فى شراء الزامى للسندات الحكومية . ولم يكن حملة الأسهم ليتلقوا فى أية سنة أرباحاً تزيد بأكثر من ١٠ فى المائة عن الأرباح التى تلقوها فى السنة السابقة .

وقد انعكس ذلك فى حدوث إنخفاض حاد فى المبادلات فى السوق المالية ( بورصة ) ، فى كل من الإسكندرية والقاهرة ( انظر الجدول ١ ) .

وكان قانون عام ١٩٥٧ الخاص بالإئتمانات والتمويلات قد أعطى للبنك المركزى سلطة لمراقبة توزيع الأرباح التى تحققها المصارف ، وبخاصة مراقبة الإستثمار فى الشركات الجديدة .

وكان بنك مصر قد استخدم هذا الإجراء الأخير أساساً لإنشاء مجموعة من الشركات المصرية التى لقيت ثناءًا كبيراً بوصفها تحدياً لهيمنة الشركات الأجنبية . وبذا واجه بنك مصر أزمة سيولة حادة فى الأربعينات ، فكفلته الحكومة بشروط معينة . وقبل نهاية عام ١٩٦٠ ، استعاد هذا البنك قوته وأصبح يمتلك ٤٠ فى المائة من جميع الودائع المصرفية . وكانت الحكومة ترى أن بنك مصر ، تحت إدارة « الحرس القديم » قد غفل فى عام ١٩٦٠ ، عن التقيد بالشروط الجديدة ، وبذا جرى تأميمه فى عام ١٩٦٠ هو والبنك الأهلى .

## الجـــدول ( ١ )

## مجموع المبادلات السنوية في السوق المالية في كل من الاسكندرية والقاهرة

| السنة | الاسكندرية | القاهرة | المجموع ( بملايين الجنيهات المصرية ) |
|---|---|---|---|
| ١٩٥٦ | ٢٥ | ٥٧ | ٨٢ |
| ١٩٥٨ | ٤٥ | ٦٧ | ١١٢ |
| ١٩٦١ | ١٦ | ٢٣ | ٣٩ |
| ١٩٦٣ | ١ | ٥ | ٦ |
| ١٩٧٧ | ٢ | ٦ | ٨ |
| ١٩٨٢ | ١ | ٨ | ٩ |
| ١٩٨٤ | ٢ | ١٠٧ | ١٠٩ |
| ١٩٨٧ | ٢٧ | ٢٣٠ | ٢٥٧ |

**المصدر :**

هيئة سوق المال ، معلومات جرى نشرها في مجلة الأهرام الإقتصادي ، العدد ٩٩٧ الصادر بتاريخ ٢٢ شباط / فبراير ١٩٨٨ .

### ٢ ـ التـــأميم :

وقبيل نهاية عام ١٩٦٠ ، أممت الحكومة الإستثمارات والأنشطة الإقتصادية البلجيكية ، بما في ذلك شركة مصر الجديدة وشركات القاهرة للترام والكهرباء . وفي الفترة نفسها بدأت الحكومة تنشيء « هيئات قطاع عام » بوصفها كيانات إقتصادية ومالية لكثير من القطاعات . ومن أوائل هذه الهيئات قطاع المنتجات الدوائية الذي كان يشتبه أن في أنشطته ، التي كانت تجري في إطار الإدارة والملكية الخاصة ، تلاعباً يؤثر على النظام العام والأمن العام . وأنشئت هيئة مصر الإقتصادية لتقوم بإدارة الشركات التابعة لبنك مصر . كذلك أنشئت هيئة نصر لإدارة الشركات الصناعية المقامة بموجب برامج التصنيع . وبنهاية عام ١٩٦١ ، تم تشكيل ١١ هيئة عامة رئيسية ، كان أهمها الهيئات الثلاث المذكورة آنفاً . وبذلك أصبح القطاع العام كياناً متكاملاً وعاملاً إقتصادياً رئيسياً في الدولة .

تعرضت الخطة الخمسية الأولى ( ١٩٦٠-١٩٦٤ ) للنقد من اليمين واليسار . إذ تشكك الرأسماليون والتقليديون فى النهج بأسره واعتبروه غير ضرورى وغير فعال بالمقارنة مع النهج لإقتصادى الليبرالى . وإعتبر المفكرون اليساريون أن هذه الخطة متواضعة للغاية ، بل ورجعية لأنها لم تتضمن أية زيادة فى حصة العمال فى القيمة المضافة وأتاحت للقطاع الخاص الإستمرار فى الإستحواذ على ٨٠ فى المائة من الإنتاج القومى ، فى حين أنها لا تستثمر سوى ٤٠ فى المائة أو أقل فى إجمالى الجهد الإنمائى القومى . وكانت حصة القطاع العام من الإنتاج فى قطاع النقل والمواصلات غالبة ( ٦٠ فى المائة ) ، ولكنها لم تكن تشكل سوى ٤ فى المائة فى الزراعة ، و ٨ فى المائة فى الصناعة ، بل وأقل من ذلك فى القطاعات الأخرى . وفى حين أن التأميم أدى إلى توسيع نطاق الملكية العامة فى قطاع الأعمال والقطاعات المالية والصناعية الحديثة ، فإن نتائج هذه الحالة كانت تتطلب إنقضاء سنوات عديدة حتى تنعكس فى حصة أكبر فى الإنتاج . ومنذ عهد قريب أى فى تموز / يوليو ١٩٨٨ ، وصلت حصة القطاع الخاص إلى ٥٩ فى المائة بعد أن كانت قد وصلت إلى ٨٠ فى المائة فى عام ١٩٦٠ .

نال نهج التخطيط قبولاً فى كثير من البلاد النامية بعد الحرب ، واتسع نطاق الملكية العامة لوسائل الإنتاج فى كثير من الدول فى مختلف مراحل التنمية . ويبدو أيضاً أن القطاع الخاص ، فى سعيه إلى زيادة الأرباح إلى الحد الأقصى ، قد أغفل متطلبات العدالة الإجتماعية والإستثمارات الأساسية فى مشاريع التنمية الأساسية وتنمية الهياكل الأساسية .

### ٣ - الايديولوجية :

طوال هذه السنوات ، أخذ فكر إيديولوجى جديد فى النشوء . إذ أدينت السياسات الليبرالية باعتبارها مناصرة للامبريالية ومعادية للثورة . ولقيت المبادىء الاشتركية ترحيباً كحتمية تاريخية . وكان على إدارة الدولة أن تطرح جانباً مفهوم الربح وأن تحدد للعمال والمزارعين « مكاسب » من الناحيتين السياسية والإقتصادية . وكما يحدث فى البلاد الإشتراكية ، فإن البطالة الظاهرة غير مسموح بها ، ولذلك كانت تطبق سياسة ضمان الوظائف العامة للخريجين . ومع ذلك فقد كانت الإيديولوجية المصرية مزيجاً من المدرستين ، وظلت على ذلك الحال حتى الآن . وتعين على الدولة أن تكون متساهلة وأبوية ( إلا فى

المسائل التى تمس الأمن ) ، فخف الإنضباط فى الادارة شيئاً فشيئاً ، وأخذت الأجور تنفصل تدريجياً عن الإنتاجية ، ومن ثم انعدمت فعالية نظم الحوافز ، حتى فى القطاعات الخاصة . وفى عام ١٩٦٢ أعلن ميثاق وطنى يُجسد الأفكار والأيدلوجيات الجديدة التى تضمنت شيئا من الإعتراف بدور القطاع الخاص .

وظهرت موجات أخرى من موجات التأميم فى عام ١٩٦١ والسنوات التالية ، إذ تم تأميم ٨٠ شركة بموجب القانون ١٩٦١/١١٧ . كما نص القانون ١١٨ على أن تكون للحكومة حصة قدرها ٥٠ فى المائة فى رأسمال ٨٣ شركة . وحدد القانون ١١٩ ملكية الأفراد للأسهم بما لا يتعدى ١٠٠٠٠ جنيه مصرى فى ١٤٥ شركة أخرى . وتفيد التقديرات بأن هذه التدابير شملت رؤوس أموال تقدر بحوالى ٢٠٠ مليون جنيه مصرى ، ومسّت ٦٠٠٠ مالك تقريباً ، واستمر التأميم فى عام ١٩٦٢ ليشمل شركات النقل البحرى والمخابز ومطاحن الدقيق ومضارب الأرز . وفى عام ١٩٦٣ اكتمل التأميم بالنسبة لكل علميات حلج القطن وتصديره . وفى آب / أغسطس ١٩٦٣ ، اكتمل تأميم ٢٢٨ شركة معظمها من الشركات الصناعية ، وكذلك شركات النقل البحرى والنهرى . وفى وقت لاحق من العام نفسه ، تم تأميم متاجر التوزيع الداخلية ، وكذلك ٦ شركات لتنمية وتطوير الأراضى الزراعية . وأممت ٤٠ شركة تأمين أجنبية ، وصدر قانون لقصر ملكية الأراضى على المواطنين المصريين . واتخذت تدابير أخرى فى عام ١٩٦٤ فيما يتعلق بـ ١١ شركة تجارية أجنبية ، و ١١٩ شركة إنشائية . وأممت الشركتان الرئيسيتان لاستخراج النفط وتوزيعه .

وبعد محاولات عديدة ، تم تجميع إجمالى المؤسسات التى يمتلكها القطاع العام فى ٣٨ هيئة قطاع عام ، حسب وظائفها ، تحت إشراف مختلف الوزارات على النحو التالى :

| | | |
|---|---|---|
| ١ | ـ وزارة الصناعة | ٩ هيئات |
| ٢ | ـ وزارة الدفاع | هيئة واحدة |
| ٣ | ـ وزارة الزراعة | هيئة واحدة |
| ٤ | ـ وزارة النقل والمواصلات | هيئة واحدة |
| ٥ | ـ وزارة الإسكان والمرافق | ٤ هيئات |
| ٦ | ـ وزارة العمل | هيئة واحدة |
| ٧ | ـ وزارة استصلاح الأراضى | ٣ هيئات |

| | |
|---|---|
| ٨ .- وزارة الدولة | ٣ هيئات |
| ٩ - وزارة التموين | ٤ هيئات |
| ١٠ - وزارة الصحة | هيئة واحدة |
| ١١ - وزارة الاقتصاد | ٥ هيئات |
| ١٢ - وزارة الثقافة | ٣ هيئات |
| ١٣ - وزارة الأشغال العامة | هيئة واحدة |

واستمر العمل بهذا الهيكل الرئيسى حتى الآن وذلك بعد إدخال بعض التعديلات عليه . وأجريت تغييرات كثيرة فى تحديد تكوين ووظائف مجلس إدارة كل شركة وعلاقتها بالهيئة ذات الصلة وبالوزارة المعنية .

**( د ) الحصة النسبية للملكية الخاصة حسب القطاع :**

تأثر المناخ العام للمدخرات والإستثمارات أيضاً بتدابير أخرى كانت ذات طابع أمنى ، أكثر مما كانت ذات طابع إقتصادى . فقد عينت حدود قصوى للأرباح ، واستخدم أسلوب مصادرة الملكية لمعاقبة المشبوهين السياسيين ، وفرضت على السفر إلى الخارج قيود غاية فى الشدة وطبق نظام الرقابة على الإتصالات . وبعد بعض التدخلات العسكرية الخارجية ، أصبحت موارد الإستثمار محدودة جداً ، وبالتالى ساءت صيانة مرافق الهياكل الأساسية . وبالطبع أدى قيام القطاع العام بتملك الشركات التى كانت قائمة آنذاك إلى خلق مشكلة فيما يتعلق بتوفير الموظفين لهذه الوحدات ، وبخاصة على مستوى الإدارة العليا ، واعتبر الولاء أهم من الخبرة والمؤهلات . ولم تكن عملية التدريب والتعليم الازمة لتوفير خبراء ومديرين أكفاء ومؤهلين فعالة إلى حد يجعلها تفى بالإحتياجات اللازمة .

ونورد هذه الملاحظات لما لها من أهمية فى إيضاح لماذا أحجم القطاع الخاص والأفراد عن العودة عندما تغير النظام السياسى بعد ذلك بعشر سنوات إلى نظام فيه قدر أكبر من التحررية وقليل من التدابير التقييدية .

وعندما أعلنت سياسة الإنفتاح فى السبعينات ، كان لابد من عودة أنشطة رؤوس الأموال الخاصة المصرية وأصحاب المشاريع المصرية الخاصة تحت مظلة رأس المال « الأجنبى » و « العربى » بدلا من العودة بمفردها . وتبين أن شركات الإنفتاح كان يموّل معظمها مصريون ولكن بالإشتراك مع رؤوس أموال أجنبية وعربية .

وحتى الآن وقبيل نهاية الثمانينات ، أى بعد مرور ٢٥ سنة على حملة التأميم الكبرى ، ما زالت هناك محاذير ومخاوف من التدخل الحكومى ، الذى قد يتخذ شكل انتهاج سياسات جديدة أكثر مما يتخذ شكل التأميم .

ولا بد الآن من النظر فى الحصص النسبية للقطاعين العام والخاص فى مختلف الأنشطة . فالملكية الزراعية تكاد تكون مقصورة على الملكية الخاصة ، وإن كانت أجهزة القطاع العام تقوم بتنظيم نمط الزراعة ومكافحة الآفات الزراعية وكثير من المستلزمات الزراعية ، فضلاً عن تسويق المحاصيل الرئيسية . وتحدد الدولة أسعار المنتجات الزراعية الرئيسية وبخاصة القطن وقصب السكر والحبوب وغيرها . وفى بعض الحالات يتعين على المزارعين بيع حصص من المحاصيل إلى الحكومة ، فى حين يمكن إجراء تسويق حر لبقية المحصول . ويعد رفع هذه القيود أنسب لهذا القطاع من الملكية العامة .

ومن جهة أخرى ، فإن معظم مرافق التعدين ، بخلاف النفط ، يمتلكها القطاع العام ، غير أن عقود الإيجار تمنح إلى القطاع الخاص من أجل الإستكشاف والإستغلال . وتتبع عمليات إستكشاف النفط وإستخراجه وتكريره وتوزيعه الأنماط المعتادة للمشاركة بين الحكومة وشركات النفط غير الوطنية .

وتضطلع الشركات الخاصة ببعض الأنشطة التى تلى الإنتاج . أما الغاز فيتبع تماماً القطاع العام . أما عملية توليد الكهرباء وتوزيعها فيقوم القطاع العام بها بأكملها .

يمتلك القطاع العام الآن حوالى ٦٠ فى المائة من الصناعات التحويلية ( انظر الجدول ٢ ) ، غير أن حصة القطاع الخاص آخذة فى الازدياد . فالصناعات الصغيرة والصناعات اليدوية تتبع بكاملها القطاع الخاص . ويعمل فى القطاع الخاص ٧٥ فى المائة من العمالة الصناعية . وأكبر قطاعين فى هذا الشأن هما صناعات الأغذية والمشروبات وصناعة المنسوجات ، بما فى ذلك الملابس الجاهزة التى أصبحت تشكل مؤخراً أحد الأنشطة المتنامية بإطراد . وفى أواخر السبعينات استفادت الصناعات الناشئة من وفرة نسبية فى النقد الأجنبى ، ولكنها لقيت صعوبات بعد ذلك بقليل . أما صناعات التعدين الثقيلة والصناعات الكيماوية الثقيلة فكان لابد من أن تكون فى الغالب فى القطاع العام ، غير أن قدراً هاماً من صناعة الأدوات والأشغال المعدنية ، وصناعات الآلات والأدوات والأجهزة الكهربائية هو الآن فى يد القطاع الخاص .

ويكاد يكون قطاع المواصلات قطاعاً عاماً بأكمله ، وكذلك الحالة بالنسبة لشبكة السكك الحديدية بعد إختفاء الخط الحديدى الضيق الذى كان يمتلكه القطاع الخاص . أما النقل البرى والنهرى والبحرى فهى قطاعات يشترك فى ملكيتها القطاعان العام والخاص . وتكاد تحتكر النقل الجوى شركة مصر للطيران التى يمتلكها القطاع العام .

الجـــدول ( ٢ )
**بعض مؤشرات الحصص النسبية للقطاعين العام والخاص**
**( النسبة المئوية )**

| المـــؤشر | ١٩٧١/١٩٧٠ | | ١٩٧٥ | | ١٩٧٩ | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | عام | خاص | عام | خاص | عام | خاص |
| ١ ـ الإنتاج الصناعى | ٧٤ | ٢٦ | ٧٢ | ٢٨ | ٦٨ | ٣٢ |
| ٢ ـ مجموع الإستثمارات | ٩٠ | ١٠ | ٨٤ | ١٦ | ٧٧ | ٢٣ |
| ٣ ـ الناتج المحلى الإجمالى | ٣٥,٢ | ٦٤,٨ | ٣٨,٣ | ٦١,٧ | ٢٧,٠ | ٧٣,٠(١) |
| ٤ ـ الانتاج | ٤٦,١ | ٥٣,٩ | ٤٨,٣ | ٥١,٧ | ٣٧,١ | ٦٢,٩(١) |

**المصدر :**

Rows 1 and 2, A.S. Hussein, **The State and the public Sector op. cit.,**
Rows 3 and 4, CAPMAS, **Unpublished Statistics.**

(١) بالنسبة للسنة ١٩٨٢/١٩٨١ .

ويتبع الإسكان فى الغالب القطاع الخاص ، رغم أن مشاريع المساكن المنخفضة التكاليف التى يمولها القطاع العام آخذة فى الإزدياد .

يملك القطاع العام الشركات الإنشائية الرئيسية ، ولكن هذه الشركات تتعاقد مع آلاف من المقاولين من الباطن ومع آلاف من الموردين ، مما يجعل نشاطها ، فى حقيقة الأمر ، نشاطا أقرب إلى القطاع الخاص منه إلى القطاع العام خلافاً لما قد يبدو أول الأمر . وقد أخذت العلاقة المشتركة فى التجارة الخارجية ما بين الملكية العامة والملكية الخاصة تزداد يوماً بعد يوم . أما التجارة الداخلية فهى فى الغالب فى يد القطاع الخاص ، على الرغم من وجود شركات رئيسية ومنافذ

لتجارة التجزئة تابعة للقطاع العام . ولا تزال الحكومة تحتكر تجارة القطن وتصدير بعض المحاصيل الرئيسية الأخرى .

وكان ملكية القطاع المصرفى والمالى تؤول حتى وقت قريب كلها للقطاع العام ، ولكن يوجد الآن ، بالإضافة إلى المصارف الرئيسية الأربعة التابعة للقطاع العام ، حوالى ٩٥ مصرفاً مشتركاً أصغر حجماً ، يملكها القطاع الخاص بكاملها ، سواء كانت هذه فى شكل شركات مالية فرعية أو فروع لمصارف أجنبية . ويتبع قطاع التأمين القطاع العام ، غير أنه تم مؤخراً منح تراخيص إلى عدد من شركات التأمين الخاصة الصغيرة . وتشكل السياحة قطاعاً آخر ينمو بسرعة ويتزايد فيه إسهام أنشطة القطاع الخاص .

من الواضح أن الإستثمار العام كان يستخدم ، بصفة رئيسية ، لبناء الهياكل الأساسية كالطرق والموانى ، وشبكات المياه والصرف الصحى ، وتطوير النقل والمواصلات والطاقة . وكان يوجه أيضاً نحو بناء المساكن المنخفضة التكاليف والمدارس والمستشفيات والمراكز الثقافية . ويستخدم رأس المال الخاص المحلى والخارجى على حد سواء بفعالية الآن فى استصلاح الأراضى والسياحة والتنمية الحضرية والتجارة وقطاع الأعمال ، ويستخدم على نحو فعال أيضاً فى المستشفيات والمدارس ، هذا وتقام حالياً مراكز صناعية ضخمة فى المدن الجديدة . وبخاصة مدن ١٠ رمضان والسادات و ٦ أكتوبر والعامرية الجديدة . ويتسم التوسع السياحى الآن بأنه نشاط خاص فى الغالب ، باستثناء المناطق النائية . وتستخدم أموال كبيرة لإصلاح وتحديث شركات القطاع العام الصناعية وللإستثمار فى مشاريع مشتركة مع القطاع الخاص .

وتفيد التقديرات بأن القطاع العام أسهم فى الناتج المحلى الإجمالى بحوالى ١٨,٧ فى المائة فى عام ١٩٦٨/١٩٦٧ ، وارتفعت هذه النسبة إلى ٣٥,٢ فى المائة فى عام ١٩٧١/١٩٧٠ وإلى ٣٨,٣ فى المائة فى عام ١٩٧٥ ( انظر الجدول ٢ ) . بيد أنها انخفضت فى عام ١٩٧٩ إلى ٢٧ فى المائة ، مما يعنى أن حصة القطاع الخاص فى الناتج المحلى الإجمالى قد ارتفعت إلى ٧٣ فى المائة فى عام ١٩٧٩ فى مقابل ٦٤,٨ فى المائة فى عام ١٩٧١/١٩٧٠ . وارتفعت حصة القطاع الخاص فى الإستثمارات الإجمالية إلى ٢٣ فى المائة فى عام ١٩٧٩ فى مقابل ١٠ فى المائة فى عام ١٩٧١/١٩٧٠ . وفى قطاع التشييد انخفضت حصة شركات القطاع العام من ٨٧ فى المائة فى أوائل السبعينات إلى ما يقل عن

٦٠ فى المائة فى الثمانينات . كذلك انخفضت هذه الحصة فى قطاع التجارة والقطاع المصرفى على نحو ما هو مبين أعلاه .

والخلاصة أنه كان هناك إتجاه متعاظم نحو هيمنة القطاع العام على الإقتصاد بوجه عام . وفى أواخر السبعينات حدثت زيادة فى الحصة النسبية لمشاركة القطاع الخاص فى الإقتصاد . بيد أن الحالة الراهنة لا تزال تتسم بحصة نسبية أكبر للقطاع العام ، باستثناء الزراعة .

## ثانيا - أداء قطاع الأعمال

### ( أ ) مقـــدمة :

يتوقف أداء الإقتصاد على كثير من العوامل ، من بينها درجة الكفاءة . وتتوقف هذه الكفاءة بدورها ، على كثير من المتغيرات . وفى هذه الدراسة سنحاول تقييم ما لنوع الملكية من أثر على الكفاءة . ومع أنه لا يوجد سبب جوهرى يجعل الملكية العامة أقل كفاءة من الملكية الخاصة إلا أن التجربة أثبتت أن الشركات الخاصة أكفأ من القطاع العام . هذا ويعتقد أن الكفاءة أكثر وضوحاً فى أنشطة وقطاعات معينة .

إن قياس الكفاءة أمر فى غاية الأهمية فى مقارنة الأداء النسبى للشركات العامة والخاصة على حد سواء . ومع أن الربحية المالية مقياس قاصر للكفاءة فى كثير من الحالات ولا سيما بسبب عدم كمال السوق وإعوجاج هيكل الأسعار ، إلا أنها لا تزال مع ذلك ، أنسب مؤشر لأداء الوحدات الإقتصادية .

وفى هذا الفصل سنحاول تقييم أداء قطاع الأعمال فى مصر . وفى الفصل التالى سنتناول التعريفات والبيانات المستخدمة ، ومن ثم نعرض لربحية شركات القطاع العام وبعد ذلك تناقش ربحية شركات الإستثمار الخاضعة للقانون ٤٣ ، وتلى ذلك مناقشة موجزة للمشكلات الرئيسية التى تواجه قطاع الأعمال الخاصة والعامة .

### ( ب ) التعريفات والبيانات :

تعرّف شركات القطاع العام من الناحية القانونية بأنها الوحدات التى تخضع للقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ . علما أنه يسمح للقطاع الخاص بأن يشارك بقدر

ضئيل فى رؤوس أموال هذه الشركات . أما شركات القطاع الخاص فتضم بقية وحدات الأعمال . ومع أن شركات القطاع العام قد تسهم بقدر كبير فى رؤوس أموال بعض شركات القطاع الخاص إلا أن الأخيرة تظل تعتبر تابعة للقطاع الخاص . ويتجسّد ذلك فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ الذى يُعرف بقانون الإستثمارات العربية والأجنبية .

كان العدد الكلى لشركات القطاع العام ٣٩٣ شركة فى عام ١٩٨٧(٢) . ويبلغ عدد الشركات المشمولة فى هذه الدراسة ٢٥٧ شركة ، أى ما نسبته ٦٥ فى المائة من العدد الكلى . ويعتقد أن هذه التغطية عالية نسبياً . وتشكل الأرقام المنشورة فى البيانات المالية لهذه الشركات مصادر للبيانات الواردة فى هذه الدراسة . والمقارنة هنا معقودة بين السنة المالية ١٩٨٦/١٩٨٧ والسنة المالية ١٩٨٧/١٩٨٨ . فهاتان السنتان تبينان بصورة أساسية أداء شركات القطاع العام بصورة أفضل مما كانت عليه فى السنوات السابقة ، نظراً إلى أن الحكومة أصبحت أكثر إدراكاً لربحية هذه الشركات .

يتضمن القطاع الخاص ثلاثة أنواع من الشركات ، هى : الشركات الخاضعة للقانون رقم ١٥٩ لعام ١٩٨١ وشركات الإستثمار الخاضعة للقانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٤ وشركات القطاع غير المنظم ( غير الرسمى ) .

وتشكل الشركات الصغيرة للتابعة للقطاع غير المنظّم جزءا كبيرا من القطاع الخاص . فهى لا تقوم بمسك الدفاتر بشكل منتظم ، ويعتقد أنها مربحة جدا بوجه عام . ومن المؤسف أنه لا تتوفر أية معلومات بشأنها . فلو كانت هذه المعلومات متاحة ، لكانت ربحية القطاع الخاص ، على ما يعتقد ، أعلى مما هى معروضة هنا . وتقع الشركات الخاضعة للقانون رقم ١٥٩ تحت إشراف دائرة الشركات التابعة لوزارة الإقتصاد . وهذه الدائرة لا تقوم بنشر أية سجلات للأداء المالى لهذه الشركات أو بحفظ هذه السجلات . ومن ثم لم تتوفر لنا أية بيانات بشأن هذه الشركات . ومن حسن الطالع أن الهيئة العامة للإستثمار تقوم بتحليل الأداء المالى للشركات الخاضعة للقانون رقم ٤٣ . والبيانات الواردة هنا خاصة بالسنتين ١٩٨٤ و ١٩٨٥ . وهى لا تشير بدقة للبيانات المتاحة بشأن شركات القطاع العام .

كذلك فإن تعريف الربحية غير متجانس فيما بين الفئتين(٣) . ففيما يتعلق بشركات القطاع العام استخدمنا نسبة الفائض إلى إجمالى النشاط الجارى . وبالنسبة للفئة الثانية ، استخدمنا نسبة صافى الربح إلى رأس المال المدفوع . وقد

يكون المقياس الأول ذا تحيّز إلى أعلى بالمقارنة مع المقياس الثانى . ومن ثم يكون تقدير ربحية القطاع الخاص بأقل من قيمتها الحقيقية .

وتتطلب أية تغطية أشمل وأدق إجراء دراسة بالعينة ، وينبغى أن توفر هذه الدراسة تغطية أوسع للقطاع الخاص وأن تأخذ بمقياس موحد للكفاءة والربحية . وستقدم هذه الدراسة قيمة تقريبية قد تكون كافية لتقييم نسبة حجم القطاع العام إلى حجم القطاع الخاص ولبيان الحاجة إلى الأخذ بالتخصيصية من زوايا أخرى هى : معالجة العجز فى الميزانية وفى ميزان المدفوعات ، وما إلى ذلك .

## ( جـ ) ربحية شركات القطاع العام :

يبلغ مجموع شركات القطاع العام فى القطاع الصناعى ١١٦ شركة . وقد حقق بعضها أرباحاً فى حين تكبد بعضها الآخر خسائر . وقد كان صافى نتيجة هذه الشركات خسائر بلغت ٢٦٧ مليون جنيه مصرى فى عام ١٩٨٥/١٩٨٦ ، انخفضت إلى ٢٢٩ مليون جنيه فى عام ١٩٨٦/١٩٨٧ . وترد هذه النتائج ، حسب النشاط فى ( الجدول ٣ ) .

ويبين الجدول ٣ أن شركات القطاع العام لصناعة الأغذية هى وحدها الشركات التى حققت أرباحاً فى عام ١٩٨٦ ، وأن هذه الأرباح ازدادت فى عام ١٩٨٧ . أما الصناعات الأخرى فقد تكبدت خسائر فى عام ١٩٨٧ . فالصناعات الهندسية ، التى كانت قد حققت أرباحاً بلغت ٨,٨ ملايين جنيه مصرى فى عام ١٩٨٦ ، تكبدت خسائر بلغت ٦,٨ ملايين جنيه فى عام ١٩٨٧ .

## الجـــدول ( ٣ )
## الربح والخسارة فى شركات القطاع العام الصناعية

| النشــاط | الربح | | الخسارة | | الصافى ( خسارة ) | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ١٩٨٦ | ١٩٨٧ | ١٩٨٦ | ١٩٨٧ | ١٩٨٦ | ١٩٨٧ |
| الغـــزل | ٢٠,٤ | ٥٠,٦ | ١٩٨,٦ | ١٧٠,٧ | (١٧٨,٢) | (١٢٠,١) |
| عدد الشركات | ٦ | ٨ | ٢٥ | ٢٣ | ٣١ | ٣١ |
| الغـــذائية | ١٠٧,١ | ١٤٠,٧ | ٦٨,٢ | ٧١,٢ | ٣٨,٨ | ٦٩,٥ |
| عدد الشركات | ٩ | ١٠ | ١٠ | ٩ | ١٩ | ١٩ |
| الكيماوية | ٧٠,٢ | ٦٨,٢ | ٨٥,١ | ١٢٨,١ | (١٤,٩) | (٥٩,٩) |
| عدد الشركات | ١٠ | ١١ | ١٧ | ١٦ | ٢٧ | ٢٧ |
| الهندسية | ٦٣,٦ | ٤٦,٤ | ٥٤,٨ | ٥٣,٢ | ٨,٨ | (٦,٨) |
| عدد الشركات | ٧ | ٤ | ١٣ | ١٦ | ٢٠ | ٢٠ |
| المعدنية | ٦,٦ | ٤٠,٦ | ١٢٠,٦ | ١٢٦,٣ | (١١٤,٠) | (٨٥,٧) |
| عدد الشركات | ٢ | ٣ | ٨ | ٧ | ١٠ | ١٠ |
| الحراريات والتعدين | ٤,٤ | ٥,٩ | ١١,٩ | ٣١,٧ | (٧,٥) | (٢٥,٨) |
| عدد الشركات | ٤ | ٢ | ٥ | ٧ | ٩ | ٩ |
| الإجمـــالى | ٢٧٢,٣ | ٣٥٢,٣ | ٥٣٩,٣ | ٥٨١,٢ | (٢٦٧,٠) | (٢٢٨,٨) |
| عدد الشركات | ٣٨ | ٣٨ | ٧٨ | ٧٨ | ١١٦ | ١١٦ |

**المصدر** : وزارة الصناعة ، **تقرير عن تقييم الأداء والحسابات الختامية وميزانيات قطاع الصناعة** ، وذلك للسنة المالية ١٩٨٥/١٩٨٦ الصادر فى كانون الثانى /يناير ١٩٨٧ وللسنة المالية ١٩٨٦/١٩٨٧ الصادر فى آذار /مارس ١٩٨٨ .

وتسير نسبة الفائض إلى إجمالى إيرادات النشاط الجارى لشركات القطاع العام[٤] فى نفس الإتجاه . ويتضح ذلك من الجدول ( ٤ ) .

## الجـــدول ( ٤ )
## نسبة الفائض الجارى إلى إيرادات النشاط الجارية

| القطاع والهيئة | عـدد الشركات | ٪ للفائض إلى إيرادات النشاط ١٩٨٦ | ٪ للفائض إلى إيرادات النشاط ١٩٨٧ |
|---|---|---|---|
| الرى | ٣ | ٤,٤ | ٤,٨ |
| **الصناعة** | | | |
| الغزل والنسيج | ٣١ | ٣,٢ | ٤,٣ |
| الغذائية | ١٩ | ٤,٦ | ٣,٧ |
| الكيماوية | ٢٧ | ٥,٨ | ٥,٥ |
| الهندسـية | ٢٠ | ٤,٣ | ٢,٩ |
| المعـدنية | ١٠ | ٣,٩ | ٤,٥ |
| تعدين الحراريات | ٩ | ٢,٧ | ٣,٤ |
| **الكهـرباء** | | | |
| توزيع الكهرباء | ٧ | ٢,٣ | ٢,٣ |
| الإنشاءات والصناعات | ٤ | ٤,٣ | ٣,٩ |
| **التعمير والإسكان** | | | |
| مواد البناء | ١٢ | ٤,٥ | ٤,٠ |
| التشـييد | ١٢ | ٢,١ | ٤,١ |
| الإسـكان | ٧ | ١٠,٥ | ١١,٦ |
| التعمـير | ٣ | ٣,٤ | ١,٣ |

| القطاع والهيئة | عـدد الشركات | ٪ للفائض إلى إيرادات النشاط ١٩٨٦ | ٪ للفائض إلى إيرادات النشاط ١٩٨٧ |
|---|---|---|---|
| **السياحة(*)** | | | |
| شركات الفنادق | ٤ | ٠٩,٠ | (٣,٧) |
| شركة مصر للسياحة | ١ | ٤,٦ | ١,٨ |
| **النقل والمواصلات** | | | |
| الطـرق | ٧ | ٨,٠ | ٧,٤ |
| النقل البحرى | ١٢ | ١٦,٠ | ١٧,٧ |
| **الإقتصـاد** | | | |
| البنـوك | ٨ | ٥,٧ | ٤,٩ |
| التـأمين | ٤ | ١٩,٧ | ١٩,٣ |
| التجارة الخارجية | ١٠ | ١٠,٠ | ١٠,٥ |
| **التموين والتجارة الـداخلية** | | | |
| السلع الإستهلاكية | ١١ | ٢,٦ | ٢,١ |
| المطاحن والمخابز | ١٠ | ١,٦ | ١,٦ |
| المضـارب | ٩ | ٦,١ | ٩,٦ |
| الغذائية والتبريد | ١٢ | ١,٠ | ٠,٨ |
| الصحـة | ٥ | ٣,٩ | ٢,٥ |

**المصدر : الحسابات الختامية وميزانيات شركات القطاع العام .**

(*) البيانات لسنتى ١٩٨٥ و ١٩٨٦ .

يتضح من الجدول ( ٤ ) أن ١٦ هيئة قطاع عام حققت فائضاً بنسبة تقل عن ٦ فى المائة ، وأن ٦ هيئات قطاع عام فقط حققت فائضاً بنسبة تزيد عن ٦ فى المائة ( هى هيئات القطاع العام للإسكان ، والطرق ، والنقل البحرى ، والتأمين ، والتجارة الخارجية ، ومضارب الأرز[٥] . وقد انخفضت نسبة الفائض فى عام ١٩٨٧ بالمقارنة مع ما كانت عليه فى عام ١٩٨٦ فى ١٥ هيئة قطاع عام من الهيئات البالغ عددها ٢٥ ، أى نسبة ٦٠ فى المائة .

إن التحليل السائد الذى يبين عدم كفاءة شركات القطاع العام استناداً إلى الحسابات الختامية يعزى إلى ثلاثة عوامل . أولها وأهمها التدخل السياسى من جانب الحكومة متمثلاً فى فرض الموظفين على شركات القطاع العام وتحديد أسعار للبيع أدنى من تكلفة الإنتاج والتدخل فى القرارات اليومية . والثانى هو عجز هذه الشركات عن إدارة مواردها ، ومن ثم إفتقارها إلى المرونة اللازمة للإبتكار والتكيّف مع الطلب المتغير . والثالث هو إنخفاض مستوى الأداء الإدارى[٦] ، وبخاصة فيما يتعلق بعلاقات العمل والأجور التى ألغت تماماً نظام الحوافز ، مما تعذر معه الإحتفاظ بأعلى مستوى للنظام والإنضباط وأفضل نوعية للإنتاج . وتُعد النفقات المترتبة على خفض الأسعار ورفع الأجور نوعاً من الدعم من شركات القطاع العام للمستهلكين والعاملين ، وهى نفقات لا تتحملها شركات القطاع الخاص النظيرة . ومن جهة أخرى تقوم الحكومة ، فى معظم الحالات ، كالمواد الخام والطاقة ، بدعم الشركات العامة فى حين أن نظيراتها من شركات القطاع الخاص لا تتمتع بنفس المعاملة التفضيلية . فالنسبة النظرية لحصة العمالة إلى حصة رأس المال فى القيمة المضافة هى ٦٥ إلى ٣٥ ، أى بأقل من ٢ إلى ١[٧] . وهذه النسبة ظلت قائمة فى خمس هيئات قطاع عام فقط . وبالسنبة للعشرين هيئة قطاع عام الأخرى ، فقد كانت أعلى بكثير من ٢ . أما حصة الأجور فهى فى إزدياد مستمر بصرف النظر عن ربحية الشركات . ويشكل ذلك خرقاً لمبدأ رفع الإنتاجية بمعدل أعلى من الأجور لضمان وجود تراكم رأسمالى كاف للتوسع والتجديد .

**( د ) ربحية الشركات الخاصة الخاضعة للقانون رقم ٤٣ :**

تبين الإحصاءات التى أصدرتها الهيئة العامة للإستثمار لعام ١٩٨٤ أن العدد الكلى للشركات التى حققت أرباحاً كان ٣٨٦ شركة ، وكان صافى أرباحها ٣٣٧,١ مليون جنيه مصرى . ويبلغ رأس المال المدفوع لهذه الشركات ١,٤

مليار جنيه مصرى . وكان عدد الشركات الخاسرة ١٨٣ شركة ، بلغت خسارتها ما مجموعه ١٨٤ مليون جنيه مصرى . وكان إجمالى رأسمالها المدفوع ٦٥٢ مليون جنيه . ولذلك فإن إجمالى رأس المال المدفوع لجميع الشركات كان ٢,٠٣ مليار جنيه ، مع تحقيق ربح صافى قدره ١٥٣ مليون جنيه ، أى ما نسبته ٧,٦ فى المائة ، لما مجموعه ٥٦٩ شركة .

وكما ذكرنا آنفاً ، فإن كثيراً من شركات القطاع العام قد أسهمت فى رأسمال الشركات الإستثمارية الخاضعة للقانون رقم ٤٣ . ولتقييم الأداء الحقيقى لشركات القطاع الخاص البحتة لابد من مقارنة نسبة الأرباح إلى الخسائر فى شركات للقطاعين العام والخاص . وترد البيانات المتاحة فى الجدول ( ٦ ) .

### الجـــدول ( ٥ )
### نتائج أعمال شركات الإستثمار لعام ١٩٨٤
### ( الشركات الاستثمارية الخاضعة للقانون رقم ٤٣ )

| | الزراعة | الصناعة | المالية | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| **الشركات الرابحة** | | | | |
| عـدد الشركات | ٦٣ | ١٥٧ | ١٦٦ | ٣٨٦ |
| رأس المال المدفوع | ٩١,١ | ٢٨٨,٨ | ٩٩٤,٩ | ١٣٧٤,٨ |
| صافى الربح ( بما بين الجنيهات المصرية ) | ٣٤,٥ | ٩٣,٠ | ٢٠٩,٦ | ٣٣٧,١ |
| صافى الربح إلى رأس المال المدفوع ( بالنسبة المئوية ) | ٣٨ | ٣٢ | ٢١ | ٢٥ |
| **الشركات الخاسرة** | | | | |
| عدد الشركات | ٣٢ | ٧٦ | ٧٥ | ١٨٣ |
| رأس المال المدفوع | ٨٧,٩ | ٢٤١,١ | ٣٢٢,٩ | ٦٥١,٩ |
| صافى الخسارة ( بملايين الجنيهات المصرية ) | ٣٢,٠ | ٥٦,٤ | ٩٥,٤ | ١٨٣,٨ |
| الخسارة إلى رأس المال المدفوع ( بالنسبة المئوية ) | ٣٦ | ٢٣ | ٣٠ | ٢٨ |

**المصدر** : الهيئة العامة للإستثمار ، قطاع الخبرة الحسابية وتقييم الأداء ، **التقرير السنوى لنشاط القطاع عن عام ١٩٨٥** ، القاهرة ، آذار / مارس ١٩٨٦ .

يبين الجدول ( ٦ ) أن نسبة الأرباح المحققة من خلال مشاركة القطاع العام فى المشاريع الزراعية والإنشائية كانت ٠,٣٧ . أى أن الأرباح كانت أقل من ٤٠ فى المائة من الخسائر . ومن جهة أخرى حقق القطاع الخاص أرباحاً بنسبة ٢,٢٢ ، وهى أعلى مما حققه القطاع العام بستة أمثال . وفى مجال الصناعة كانت النسبة ٠,٨٢ و ١,٢ بالنسبة للقطاعين العام والخاص على التوالى . وفى مجال القطاع المالى والخدمى ، كانت النسبة ٠,٩٤ و ٤,٥٧ على التوالى .

الجـــدول ( ٦ )
نسبة الربح إلى الخسارة بالنسبة للقطاعين العام والخاص حسب نوع النشاط

| القطـــاع | عـــدد الشركات | قطـــاع عـــام | قطـــاع خاص | المجموع |
|---|---|---|---|---|
| الزراعة والإنشاء | ٢٠ | ٠,٣٧ | ٢,٢٢ | ٠,٧١ |
| الصـــــناعة | ٣٠ | ٠,٨٢ | ١,٢٠ | ١,٠٠ |
| المال والخدمات | ١١٠ | ٠,٩٤ | ٤,٥٧ | ١,٩٧ |

وعلى الرغم من أن هذه النتائج أولية وليست نهائية ، إلا أنها قد تعزز وجهة النظر القائلة بأن ربحية القطاع الخاص أعلى بكثير من ربحية القطاع العام ، ولا سيما بسبب ما فى القطاع الخاص من حسن إدارة وفعالية نظم للحوافز[٨] . وفى مثل هذه الأحوال أكد مؤيدو شركات القطاع العام عندما أنشئت لأول مرة أن القطاع الخاص كان آنذاك إما عاجزا عن الإضطلاع بأنشطة جديدة وإما غير راغب فى القيام بهذه الأنشطة . وهذا القول قد لا يكون صحيحاً الآن ، ولا سيما فى قطاعات معينة . وثمة جانب آخر هام هو أن شركات القطاع الخاص تتحمل مخاطر مشاريع الأعمال ، فى حين أن شركات القطاع العام تحيل الخسائر إلى الحكومة ولا تشعر بحاجة إلى تحسين أدائها بسبب عدم فعالية نظم التسعير ونظم الحوافز المطبقة عليها .

ومع ذلك فإن من المسلّم به ومن الحكمة القول بأن القطاع الخاص أفضل أداءاً من القطاع العام من الناحيتين الإقتصادية والمالية فى أنشطة وأحوال مشابهة وفى ظل تنظيم سليم .

## ( هـ ) مشكلات قطاع الأعمال :

من المؤكد أنه لو كانت البيانات الخاصة بالقطاع الخاص أكثر شمولاً ، لكان الدليل أقوى على أن أداء هذا القطاع أفضل . وينبغي ألا نختتم هذا الفصل دون الإشارة إلى أن قطاع الأعمال ، العام والخاص على حد سواء ، يعانى مشكلات عامة يمكن إيجازها فى أربع فئات(٩) هى : مشكلات داخلية بالنسبة للمشاريع ، وأخرى تتصل بالجهاز المصرفى ، وأخرى تتصل بالسياسات الإقتصادية ، وعوامل خارجية . وسيتم تحليل هذه العوامل بصورة موجزة :

### ١ ـ العوامل الداخلية :

تعانى عدة مشاريع من مشكلات تتعلق بعوامل داخلية تظهر قبل أو أثناء التشغيل .

### ( أ ) الأسباب السابقة للتشغيل :

**١ ـ وهى بشكل رئيسى :**

( أ ) عدم جديّة بعض دراسات الجدوى ؛

( ب ) إختلال الهيكل المالى ، أى أن نسبة الديون إلى رأس المال عالية جداً ؛

( جـ ) المغالاة فى التكاليف الرأسمالية لبعض المشاريع ؛

( د ) افتقار المقاولين وأصحاب المشاريع ( أصحاب المبادرة ) إلى الخبرة اللازمة ؛

( هـ ) الاختيار الخاطىء لتكنولوجيا الإنتاَج .

### ( ب ) الأسباب أثناء التشغيل :

( أ ) الافتقار إلى الكفاءة الإدارية ؛

( ب ) ارتفاع نسبة الفقد والضياع ؛

( ج ) الافتقار إلى مراقبة النوعية ، مما أدى إلى تراكم المخزون وبالتالى إلى حدوث مشاكل تتعلق بالسيولة ؛

( د ) الإرتفاع الشديد فى تكلفة العمل ومعدلات الأجور ؛

( هـ ) ضعف السياسة التسويقية .

**٢ - العوامل المتعلقة بمسؤولية الجهاز المصرفى :**

الجهاز المصرفى مسؤول بعض الشىء عن مشكلات بعض الشركات المتعثرة . وهذه المشكلات ناجمة عما يلى :

( أ ) عدم متابعة المشروع ؛

( ب ) عدم ربط السحب من القروض بمراحل تنفيذ المشروع ؛

( جـ ) عدم التعمق فى دراسة طلبات القروض ؛

( د ) السماح للمقترضين بتجاوز الحد الأقصى للتسهيلات ؛

( هـ ) ضعف أجهزة الاستعلام عن المقترضين وملاءمتهم المالية .

**٣ - العوامل المتصلة بالسياسة الإقتصادية العامة :**

ومنها العوامل الرئيسية التالية :

( أ ) سياسة التسعير التى تعطى الإعتبارات الإجتماعية أولوية أعلى ؛ وقد نتج عن ذلك تحديد أسعار أدنى من تكاليف الإنتاج مما أدى فى آخر المطاف إلى إفلاس بعض المشاريع ؛

( ب ) السياسة النقدية : فرضت الدولة سقوفا إئتمانية من أجل محاربة التضخم ( الذى يقدر حالياً بما يزيد على ٢٥ فى المائة فى السنة ) مما أدى فى بعض الحالات ، إلى عدم إتاحة التمويل اللازم لتشغيل المشاريع . وهذا لا يؤدى إلى خفض معدل التضخم وإنما يؤدى إلى تقليل العرض المطلوب هو ألا تؤدى السقوف الإئتمانية إلى تقليل العرض ، أى أن تحديد سقوف للإئتمانات ضرورى لتقليل معدل التضخم ، ولكنه ينبغى أن يكون إنتقائيا لتحاشى حدوث أى إنخفاض فى تزايد العرض ؛

( جـ ) السياسة المالية : تلقى المغالاة فى الضرائب والإجـراءات البيروقراطية عبئا ثقيلاً على كاهل قطاع الأعمال وتعوقه عن أداء مهامه . على أن هناك مجالاً فسيحاً لاستخدام السياسة المالية بما يكفل تشجيع تشغيل قطاع الإنتاج بكفاءة أكبر ؛

( د ) السياسة التجارية وسياسة الصرف الأجنبى : إن تعدد أسعار الصرف وإجراءات التصدير والاستيراد أمر عاق عمل الكثير من الشركات بالكفاءة المطلوبة . وقد اتخذت بعض الخطوات لإزالة هذه العقبات ،

على أن ثمة حاجة إلى إتخاذ خطوات أكثر فى هذا الشأن ؛

( هـ ) التعقيدات البيروقراطية : تعانى مصر من الروتين الحكومى والتعقيدات البيروقراطية . ومن أجل الحد من أضرار هذا العامل فإنه ينبغى رفع القيود الحكومية عن نظام الإنتاج ، وتحرير كثير من السياسات ، وبخاصة سياسات التسعير وتحديد الحصص ، والحد من التوظيف فى الدوائر الحكومية ، وذلك عن طريق التحول إلى إنتاج السلع والخدمات بعد فترة تدريب وإعادة تأهيل .

**٤ ـ العوامل الخارجية :**

هناك عدة عوامل خارجية لها آثار ضارة على كثير من الشركات فى مصر . وفيما يلى أهم هذه العوامل :

( أ ) الركود الإقتصادى العالمى : الذى أخذ العالم يعانى منه منذ عام ١٩٨١/١٩٨٠ ، الأمر الذى يتطلب تعاوناً دولياً للتخفيف من آثاره السلبية ؛

( ب ) تجميد العلاقات المصرية العربية بعد توقيع معاهدة السلام فى عام ١٩٧٩ ، مما أدى إلى نشوء طاقات زائدة لبعض المشاريع ؛

( جـ ) نمو الإتجاهات الحمائية فى الدول الصناعية ، مما أدى إلى تقلص الطلب على منتجات كثير من الدول النامية بما فيها مصر .

ختاما ، لابد من القول بأن تعزيز دور القطاع الخاص ، كما سيتبين ذلك لاحقاً فى هذه الدراسة ، تشكل حاجة ومسعى حقيقياً للحكومة التى تؤكد على ضرورة توسيع نطاق الإستثمار بما يزيد بكثير عن الموارد التى يحتمل أن تتاح له . ومن ثم فإن هذا الإتجاه سيفضى إلى رفع كفاءة الإقتصاد . ومع ذلك فإن المشكلات التى تواجه الإقتصاد المصرى تستلزم وضع برنامج شامل للإصلاح الإقتصادى(١٠) . وسيؤدى ذلك إلى تصحيح أوجه الاختلال فى الاقتصاد التى تنعكس بشكل رئيسى فى العجز الهائل فى كل من الموازنة العامة للدولة وميزان المدفوعات . والتخصيصية ، بالمعنى الواسع ، سياسة واحدة فقط من السياسات اللازمة للاصلاح ، إذ لابد أن تكون التخصيصية مصحوبة بل وحتى مسبوقة بسياسات مناسبة فى مجالات المال والنقد والتسعير والقطع الأجنبى والتعليم والعمالة وغير ذلك من السياسات الاجتماعية والاقتصادية .

## ثالثاً : النتائج المحتملة للتخصيصية

### ( أ ) مقـــــدمة :

حدث النمو السريع والواسع النطاق فى القطاع العام فى مصر خلال الخمسينات والستينات ، كما هو مبين فى الفصل الأول ، فى إطار ظروف معنية ومفاهيم محددة . أما الآن فإن هذه الظروف قد شهدت تغيراً كبيراً . وكما ذكرنا من قبل ، فإن الحكومة راغبة الآن فى أن يتسع فى السنوات القادمة نطاق الاستثمارات الخاصة سواء المحلية منها والعربية والأجنبية والسؤال الذى يطرح نفسه فى هذا الشأن هو ما إذا كان من المستحسن وما إذا كان فى الإمكان أن يتم جزء من هذا التوسع عن طريق نقل ملكية ( أو إدارة ) بعض مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص ، بما يؤدى إلى تحرير بعض الأموال التى تدعم الموازنة العامة للدولة ، أو إعادة إستثمارها من قبل القطاع العام فى مؤسسات أخرى . وهذا اقتراح مافتىء وزير السياحة يطرحه بشأن بعض المنشآت السياحية المربحة وغير المربحة(١١) . وفى هذا الفصل سنقدم ، للمناقشة فحسب ، إفتراضاً نتوخى منه تحديد النتائج المحتملة لصافى تحويل حصة لا يستهان بها من حصص شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص .

### ( ب ) الآثار المترتبة على التخصيصية :

قد تنعكس الآثار الرئيسية المحتملة للتخصيصية على الإقتصاد المصرى فى الموازنة العامة للدولة وتنظيم السوق والوضع الإجتماعى .

### ١ ـ الآثار على الموازنة العامة للدولة :

قد تكون للتخصيصية آثار إيجابية على الحسابات الجارية والمالية للموازنة العامة للدولة .

### ( أ ) الآثار بالنسبة للموازنة الرأسمالية :

فى دراسة أعدها مؤخرا مركز المعلومات عن القطاع العام(١٢) ، قدّر رأس المال الإجمالى المستثمر فى شركات القطاع العام فى نهاية عام ١٩٨٧ بمبلغ ٨٤,٢ مليار جنيه مصرى . وكانت مصادر التمويل على النحو التالى : رأس المال ٧,٥ مليارا جنيه ، القروض : ٦١,١ مليار جنيه . ولا تُعرف بالضبط القيمة

السوقية لهذه الشركات . وعلاوة على هذه الوحدات الإنتاجية ، يقدر رأس المال المستثمر فى المؤسسات الإقتصادية بحوالى ٥٦,٦ مليار جنيه ( وهى بصفة رئيسية مؤسسة النفط وقناة السويس ) . وقد استبعدت هاتان المؤسستان من الإقتراح الخاص بتطبيق التخصيصية والذى هو قيد البحث فى هذه المرحلة .

ومن المتوقع أن تكون القيمة السوقية لبعض شركات القطاع العام أغلى من قيمة رأس المال المستثمر ( الوحدات الرابحة ) والقيمة السوقية لشركات القطاع الأخرى أقل ( الوحدات الخاسرة ) . وينبغى أن تقيّم الأحجام النسبية لهذه الشركات تقييماً تفصيلياً . ولأغراض هذه الدراسة يفترض أن إرتفاع قيمة شركات القطاع العام الناجحة يساوى إنخفاض قيمة شركات القطاع العام المتعثرة . ومن شأن ذلك أن يمكننا من الإفتراض بأن القيمة السوقية لشركات القطاع العام تبلغ ٨٤,٢ مليار جنيه مصرى . ولذا فإن تطبيق التخصيصية على ما نسبته ١٠ فى المائة من القطاع العام سيحقق للموازنة العامة للدولة إيرادات قدرها ٨,٤ مليارات جنيه . فإذا ما تمت هذه العملية على مدى خمس سنوات ، فإن الإيرادات المناظرة ستكون ١,٧ مليار جنيه فى السنة . وفى دول أخرى ، استلزمت عمليات التخصيصية إتخاذ ترتيب لتوفير أموال خاصة لتمويلها[١٣] ، وبخاصة عندما يقوم العاملون بشراء أسهم تلك الشركات التى تدفع قيمتها عن طريق خصمها من أجورهم خلال السنوات التالية .

**( ب ) النفقات والإيرادات الجارية :**

قد تؤدى التخصيصية إلى زيادة الإيرادات الجارية عن طريق تحرير شركات القطاع العام وتوفير إدارة أفضل للوحدات التابعة لها . وقد تؤدى التخصيصية أيضاً إلى تخفيض النفقات الجارية عن طريق تقليل الدعم ، على إفتراض أنه لن تكون هناك آثار غير مباشرة قد تفرض دفع مبالغ تعويضية وزيادات فى الأجور ، مما يلقى عبئاً آخر على الميزانية . ويبين الجدول التالى المؤشرات المالية الرئيسية المتصلة بهذا التحليل .

يبين الجدول ( ٧ ) أن العجز فى الميزانية ، كنسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى ، تراوح بين ٢٨,٦ فى المائة فى عام ١٩٧٥ و ١٥,٨ فى المائة وهى أدنى نسبة بلغها العجز فى عام ١٩٨٠/١٩٨١ ، وإن العجز ارتفع مرة أخرى إلى ٢٣,٥ فى المائة فى عام ١٩٨٤ / ١٩٨٥ . وهذه النسبة تفوق النسبة المأمونة وتشكل المصدر الرئيسى للضغوط التضخمية فى الإقتصاد . وكانت الإعانات

## جـــــدول ( ٧ )
## الايرادات والنفقات والإعانات كنسبة مئوية من الناتج المحلى الإجمالى
## ١٩٨٤ ـ ١٩٨٥

| | بالنسبة المئوية من الناتج المحلى الاجمالى | | | النسبة المئوية للدعم |
|---|---|---|---|---|
| | النفقات | الايرادات | العجز | إلى إجمالى النفقات |
| ١٩٧٤ | ٤٧,٨ | ٢٧,٣ | ٣٠,٥ | ١٩,٨ |
| ١٩٧٥ | ٥٧,٨ | ٢٩,٢ | ٢٨,٦ | ٢٠,٦ |
| ١٩٧٧ | ٥٠,٠ | ٣٣,٠ | ١٧,٠ | ١٥,٦ |
| ١٩٨١/١٩٨٠ | ٥٨,٣ | ٤٢,٥ | ١٥,٨ | ١٥,٦ |
| ١٩٨٣/١٩٨٢ | ٦٢,٦ | ٤٢,٠ | ٢٠,٦ | ١٤,١ |
| ١٩٨٥/١٩٨٤ | ٥٨,٢ | ٣٤,٧ | ٢٣,٥ | ١٤,٥ |

**المصدر :**

**IBRD, ARE, Economic Management in a Period of Transition,**
May 8, 1978, and **Current Economic Situation and Economic Reform Program. July 14, 1986.**

الإجمالية ، كنسبة مئوية من النفقات ، هى أعلى النسب ، إذ بلغت ٢٠,٦ فى المائة فى عام ١٩٧٤ ، ثم إنخفضت إلى ١٤,٥ فى المائة فى عام ١٩٨٥/١٩٨٤ . ويقدم جزء من هذه الإعانات بطريقة مباشرة أو غير مباشرة إلى شركات القطاع العام .

لذلك فإن من المتوقع أن تكون التخصيصية هى إحدى السياسات الفعالة اللازمة لسد العجز فى الميزانية . وهى ستؤدى بالتالى إلى تقليص معدل التضخم وذلك مع المحافظة على مستوى الإنتاج القومى ، بل وحتى زيادته .

### ٢ ـ الحد من الإحتكار :

إن إحتكار شركات القطاع العام ، باستثناء الإحتكارات الطبيعية[١٤] ، يلحق الضرر بالمستهلك . وقد اتضح أن تركز الإنتاج يؤدى إلى إحتمال إزدياد التصرفات التضامنية من جانب المنتجين .

## جـــدول ( ٨ )
## درجة تركيز الإنتاج وإحتمالات الإتفاق الضمنى

| نصيب الشركات الأربع الكبرى إلى إجمالى السوق بالنسبة المئوية | إحتمال الإتفاق الضّمنى |
|---|---|
| من ٧٦ إلى ١٠٠ | قـــوى |
| من ٥١ إلى ٧٥ | متوســط |
| من ٢٦ إلى ٥٠ | ضعيــف |
| أقـــل من ٢٥ | ضعيف جداً |

وقد أضر إحتكار شركات القطاع الخاص فى مصر بالمستهلك من خلال إهمال عاملى الجودة والإنتاجية . وقد انعكس ذلك فى انخفاض جودة المنتجات بما تسبب فى وجدو مخزون راكد كبير أو إضطرار المستهلك إلى شراء هذه المنتجات نظراً لعدم وجود البديل منها . ومع سياسة الإنفتاح المتبعة منذ عام ١٩٧٤ ، انخفض معدل إحتكار شركات القطاع العام فى كثير من الأنشطة . فقد شجعت هذه السياسة شركات القطاع العام على تحسين النوعية ورفع الإنتاجية بوسائل شتى منها التجديد والإحلال . ويتضح هذا الآن فى صناعات مثل الألبسة الجاهزة والمواد الغذائية ومواد البناء ، وما إلى ذلك . ومن شأن تطبيق التخصيصية بالمعنى الأوسع ، على شركات قطاع عام أخرى ، أن يؤدى إلى تحقيق المزيد من الفوائد ، غير أنه لابد من تنظيم السوق عن طريق منع الإحتكار والتضامن فيما بين شركات القطاع الخاص . كما ينبغى إنفاذ القوانين المناسبة لمكافحة الإحتكار .

### ٣ ـ الفوائد الأخرى :

قد تجلب التخصيصية فوائد أخرى للإقتصاد المصرى . فمصر تعانى من مشكلة الديون الأجنبية . ولذا فإن تطبيق التخصيصية على عدد من شركات القطاع العام سيؤدى إلى تحسين وضع المديونية الخارجية عن طريق مبادلة المدفوعات أو الديون بالمشاركة فى رأس المال . ومن الممكن أن يتعمق الشعور بالإنتماء عن طريق توسيع قاعدة الملكية لدى المصريين . كما يمكن توسيع نطاق سوق المال من خلال أسهم شركات القطاع العام التى جرى تطبيق التخصيصية عليها . ولا توجد بيانات موثوقة بشأن توزيع الدخل فى مصر . لذلك فإن الأخذ

بالتخصيصية ، وخاصة إذا كانت موجهة نحو موظفى الحكومة والعاملين فى القطاع العام ، سيكفل قدراً أكبر من العدالة فى توزيع الدخل[١٥] .

## ( جـ ) أشكال الأخذ بالتخصيصية :

لقد نوقشت بالتفصيل الأشكال المختلفة للأخذ بالتخصيصية ، ولا لزوم للتطرق لها مرة أخرى[١٦] . فقد تم فى مصر الأخذ على نطاق واسع بأساليب لتحرير الاقتصاد ورفع القيود الحكومية وتوقيع عقود لتوكيل إدارة بعض شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص . ويتبين فى الخطط الخمسية المتعاقبة ازدياد حصص الاستثمار الخاص فى إجمالى الاستثمار المخطط . وفى الامكان أن يتم بيسر بيع ما لشركات القطاع العام من أسهم فى الشركات الخاضعة للقانون رقم ٤٣ لأن هذه الأسهم متداولة فى سوق الأوراق المالية . أما التخصيصية ، بمعناها الضيق المتمثل فى تمليك جزء من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، فهى مرفوضة على نطاق واسع . إذ أنها تواجه عقبات سنتطرق إليها الآن .

## ( د ) العوائق التى تواجه التخصيصية :

على الرغم من أن التخصيصية قد يوصى بالأخذ بها فى مصر فى حالات معينة لما تحقق لها من فوائد ومنافع ، فإن تمليك جزء من القطاع العام للقطاع الخاص يواجه عوائق ومعارضة شديدة ، تنشأ بصفة رئيسية من عدة مصادر تشمل مصالح المجموعات الضاغطة ومسألة الاختيار الملائم للوحدات التى سيتم تطبيق التخصيصية عليها ، سواء كانت هذه الوحدات اقتصادية أو سياسية .

### ١ ـ مصالح المجموعات الضاغطة :

ستعترض عدة مجموعات على التخصيصية إذا ما كانت فى شكل تمليك جزء من القطاع العام للقطاع الخاص . ومن بين هذه المجموعات بعض الدوائر الحكومية ، والادارة العليا فى شركات القطاع العام ، والنقابات العمالية وبعض العمال . أما بالنسبة لبعض الدوائر الحكومية فإن مقاومة التخصيصية تنشأ إما عن اعتقاد أيديولوجى[١٧] وإما عن الخوف من أن هذه العملية سوف تقلص من سلطتها سواء من حيث ترقيات الموظفين أو من حيث منح حصص من السلع ، وما إلى ذلك ، أما الادارة العليا فى شركات القطاع العام والعاملون فيها فيعارضون الأخذ بالتخصيصية خشية أن تؤدى إلى فقدان مناصبهم أو مخافة أن يضطروا إلى أن يكونوا أكثر إنتاجية . وستؤدى التخصيصية على المدى البعيد

إلى خلق المزيد من فرص العمل . أما على المدى القريب فينبغى اتخاذ الترتيبات والوسائل اللازمة لتعويض التمتضررين من جراء البطالة إذا ظهرت على نطاق واسع .

### ٢ ـ مسألة الاختيار :

إذا ما تقرر تطبيق التخصيصية على بعض وحدات شركات القطاع العام ، فعلى أى من هذه الوحدات سيقع الاختيار ؟ وهل تكون هذه الوحدات شركات رابحة أم خاسرة ؟ وهل هذه الشركات ستكون فى الصناعات الاستراتيجية أو غير الاستراتيجية ؟ وهل هناك أنشطة معينة ( فى مجالات الزراعة والسياحة والتجارة والتشييد ، على سبيل المثال ) أنسب لهذا الغرض من الأنشطة الأخرى ( الصناعات الأساسية ، على سبيل المثال ) ؟ ويشكل تقييم الأصول إحدى العوائق الرئيسية التى تواجه جميع الأطراف التى تضطلع بعملية التخصيصية(١٨) . هذه أسئلة من الصعب الاجابة عليها . فإذا ما تقرر تطبيق التخصيصية على الشركات الخاسرة فسيُطرح السؤال التالى : من الذى سيشتريها ؟ وما هى المكاسب ؟ وكتوجه عملى ، يمكن أن تبدأ عملية التخصيصية ببعض الوحدات الرابحة من جهة وببعض الوحدات الخاسرة من جهة أخرى وفى مجالات غير استراتيجية .

### ٣ ـ عوائق أخرى :

قد تقف فى سبيل عملية التخصيصية عدة عوائق أخرى ، قد تتمثل فى عدم الاستقرار السياسى وفى أوجه الضعف الموجودة فى الاقتصاد الكلى والتى لا توفّر المناخ السليم لعمل الشركات التى تطبّق التخصيصية عليها . ويشكل الافتقار إلى سوق رأسمالية منظورة عائقاً آخر يقف فى وجه التخصيصية فى حالة إقـــرارها(٢٠) .

وفى الختام فإن التحول إلى القطاع الخاص ليست عملية سهلة . فلا بد ، لكى تؤتى هذه العملية ثمارها ، من تخفيف المعارضة التى يواجهها . كما أن هناك حاجة إلى اتخاذ ترتيبات للتعويض عما يترتب عليها من آثار سلبية . ومن هذه المتطلبات تحسين المناخ اللازم للاستمارات وإدارة الأعمال التجارية وهو الموضوع الذى سنتناوله تالياً .

## رابعا ـ تحسن مناخ الاستثمارات وإدارة الأعمال وتعزيز دور القطاع الخاص

**منذ عام ١٩٨٥ :**

هناك دليل واضح على وجود المزيد من التأييد فى السياسات الرسمية وبين الأوساط الشعبية فى مصر خلال السنوات القليلة الماضية ، منذ انخفاض أسعار النفط ، بشأن قيام القطاع الخاص بدور أكبر فى التنمية الاجتماعية والاقتصادية فى أجواء تتسم بقوانين ونظم أكثر تحرراً . وقد أدى انخفاض أسعار النفط إلى انخفاض عائدات التصدير فى مصر ، ومن ثم ، إلى انخفاض تحويلات العاملين المصريين فى الدول المصدرة للنفط . ومن المتوقع أن تنخفض عائدات تصدير النفط بشكل تدريجى نتيجة لتزايد الاستهلاك المحلى من الانتاج النفطى نفسه . وقد أدت إمكانات استخدام الغاز الطبيعى فعلياً إلى معادلة ميزان الطاقة جزئياً . ولعل سياسة حفظ الطاقة قد أسهمت أيضاً فى ذلك ، بشكل رئيسى بفضل خطة رفع الأسعار التى دأبت الجهات المعنية على التوصية باتباعها . ولا يوجد دليل واضح حتى الآن على أن تحويلات العاملين قد انخفضت ، رغم أن معدل الزيادة فيها أقل مما كان عليه من قبل . ولا بد من التمييز بين الانخفاض الفعلى لاجمالى الأجور التى يتلقاها المصريون العاملون فى الدول العربية والمبالغ التى حولت إلى الدولة من هذه الايرادات وسجلت بالطرق الرسمية . فالرقمان قد يختلفان اختلافاً كبيراً . فمن الممكن أن يكون معدل الادخار قد ارتفع بسبب تخوف العاملين وعدم استقرارهم الوظيفى . كما أن بعضهم قد يحتفظ بجزء من هذه المدخرات فى الخارج . وتختلف تقديرات مجموع المبالغ التى يحتفظ بها المصريون فى دول أجنبية اختلافاً كبيراً . وهى تقدر بمليارات دولارات الولايات المتحدة[٢١] . وقد يكون وجود بعض هذ الأموال فى الخارج نتيجة لهروب رؤوس الأموال من مصر .

وقد يكون المصريون المقيمون فى الخارج بصفة دائمة قد استثمروا جزءاً من هذه المبالغ . وما يهمنا من هذه الأموال فى هذه المناقشة هى الأموال السائلة المودعة بشكل استثمارات مالية قصيرة الأجل والتى يمكن تحويلها طواعية وعلى وجه السرعة إلى مصر . ويخشى أيضاً أن تؤدى الصدمة النفطية إلى خفض

الإيرادات الحالية المحققة من قناة السويس نتيجة لانخفاض ( أو ركود ) الاستهلاك العالمى ، ولتحويل نقل النفط ليتم عن طريق خطوط الأنابيب . ففى خلال السنوات القليلة الماضية تحاشت خطوط الأنابيب الجديدة منطقة الخليج المضطربة ونقلت النفظ الخام إلى البحر الأحمر بدلا من البحر المتوسط . وإزاء هذا كله فقد كانت تطورات إيجابية إذ ارتفعت عائدات السياحة بدرجة كبيرة بعد انحسار شديد فى عام ١٩٨٥ . ويستنتج من هذا أن انخفاض إيرادات النقد الأجنبى قد لا يكون بالحدة المتوقعة ، غير أن أثره النفسى المتمثل فى توخى المزيد من الحذر لا يزال قائما لحسن الحظ .

**التوازن الدقيق :**

ترمى الاستراتيجية الاقتصادية العامة فى مصر إلى بلوغ معدل الاستثمار المبين فى الخطة القومية ، بما يكفل الإبقاء على معدل نمو سنوى يتراوح ما بين ٥ و ٦ فى المائة بالأسعار الثابتة . والواقع أن معدل التضخم قد بقى فى ازدياد ، ونتجت عن ذلك ضغوط على الأجور والأسعار . كما أن معدلات الاستثمار العالية نسبياً هى فى حد ذاتها ، باستثناء الجزء الذى تموله مصادر خارجية ، وبخاصة عندما تطول فترات النضج ، سبب من مسببات التضخم . ولم تحقق الجهود المبذولة حتى الآن لاحتواء الاستهلاك العام والخاص نجاحاً كبيراً . فالسياسة العامة تشجع اتجاهات التعددية السياسية والديمقراطية . وهذه عملية بطيئة بالضرورة . وهناك فى الوقت نفسه آراء متطرفة يتبناها كل من اليسار واليمين . وهناك حركة إسلامية أصولية قوية آخذة فى الانتشار وهى لا تميل إلى العنف فى الغالب ، باستثناء مجموعة صغيرة من أفرادها سبق لها أن اشتبكت مع السلطة . ومن الناحية السياسية ، أدت عملية تحقيق توازن دقيق إلى خلق وضع يشيع فيه الاستقرار المشوب بالقلق . ومن الناحية الاقتصادية ، لم يتم التوصل إلى حل بشأن الاختلال الهيكلى للوضع الاقتصادى الكلى . فالصراع المعهود بين مؤيدى القطاع العام ومعارضيه لا يزال قائماً ، كما أن التصريحات الرسمية غامضة ومتحفظة بشأن الأخذ بالتوصيات المتصلة بأنشطة القطاعين وتعاونهما فى العمل على تحقيق الأهداف الوطنية .

وتتبع الحكومة النهج نفسه لتحقيق توازن دقيق فيما يتعلق بمشكلة الديون الخارجية . إذ أن المفاوضات مع صندوق النقد الدولى والدائنين الرئيسيين جارية وتتخللها اتفاقات مؤقتة وجزئية ، لا تقضى بالتنصل من مسؤولية الايفاء بهذه

الديون ، ولا تحتم القبول بالشروط التى من شأنها ، فى رأى السلطات المصرية ، أن تحدث أضراراً اجتماعية وسياسية . وبهذه الطريقة يصبح التدفق المستمر لرؤوس الأموال الثنائية والمتعددة الأطراف مضموناً فى حدود تتيح تسديد قيمة الواردات الأساسية من الأغذية وغيرها من السلع من جهة وتتيح تمويل حصة القطاع العام فى برنامج التنمية من جهة أخرى . وفى هذا النمط المختلف العناصر ، قلما تكون التدابير منسقة دائما أو متوائمة فى وقت محدد . ويوصى صندوق النقد الدولى النظام المصرفى فى مصر بتقييد تقديم القروض وذلك لمكافحة التضخم . وفى الوقت نفسه ، تناشد الحكومة القطاع الخاص بأن يتحمل حصة أكبر من الاستثمارات الوطنية ، فى حين أن الحدود الائتمانية القصوى تقيد تمويل مثل هذه الأنشطة . وبالتالى استطاعت الشركات الاستثمارية الخاصة التى أغرت المودعين بأسعار فائدة تساوى تقريباً ضعف ما كانت تدفعه المصارف ، أن تكدس مبالغ ضخمة خلال السنوات القليلة الماضية .

يواجه القطاع الخاص صعوبات فى الإيفاء بالتزاماته نحو المصارف ، وبخاصة فى حالة القروض « الدولارية » التى ارتفع ما يعادلها بالجنيهات المصرية نتيجة لانخفاض أسعار صرف الجنيه مقابل الدولار . وبالإضافة إلى ذلك ، ينبغى للقطاع الخاص أن يسعى إلى الحصول على عملات محلية وأجنبية لمواصلة أنشطته المالية وتوسيع نطاق استثماراته . وهذه عملية معقدة فى اطار القوانين التى تتحكم فى الوصول إلى النقد الأجنبى لمختلف الأغراض ، غير أنها أصبحت أقل تعقيداً بفعل التوحيد الجزئى لنظم الصرف ، والتدفق المشجع نسبياً للعملات الأجنبية التى تباع إلى المصارف والتى فاقت جميع التوقعات السابقة . ولا تزال شركات القطاع العام تزيد من مديونيتها إلى المصارف الوطنية التى تسمح لها أن تسحب منها بدون ضمانات ، غير أن هذه الشركات تلاقى مع ذلك صعوبات فى تأمين النقد الأجنبى الذى تحتاج إليه ، حتى وإن خصصته لها السلطات المعنية .

**البيروقراطية :**

ظلت التصريحات العامة تؤكد ، لسنوات عديدة وبصورة متكررة ، على ضرورة محاربة البيروقراطية ، وترشيد إدارة الأعمال ، وإصلاح القطاع العام . ويتمثل أحد المقترحات المفضلة بهذا الشأن فى فصل الإدارة الاقتصادية عن حق الملكية . ويبدو هذا الرأى معقولاً إذ أن تطبيقه لا يكلف شيئا ولا يحد من سلطات

القطاع العام . ومن المقترحات الأخرى تعيين أعضاء خارجيين فى مجالس إدارة الشركات العامة ، مع الإبقاء على لجنة المديرين الحالية بوصفها آلية داخلية للتنسيق . ذلك فضلاً عن الشعارات التقليدية المألوفة الداعية إلى ربط الأجر بالإنتاجية ووضع نظام فعّال للحوافز والرقابة . ولا تزال هذه الشعارات تردد فى كل مناسبة . وكمثال على ذلك ، تجتمع جميع السلطات باستمرار مع المستثمرين « لحل » مشاكلهم . وتعقد اجتماعات مماثلة مع المصّدرين ، وكبار المديرين وغيرهم من الفئات . غير أن الشكاوى من البيروقراطية وما تسببه من معوقات ، والافتقار إلى القرارات الفورية ، وتعارض القوانين وتضاربها ، وغموض النظم لا تزال مستمرة على مر السنين . ويعانى القطاعان العام والخاص ، على حد سواء ، أيضاً من هذه الصعوبات . ويشكوان أيضاً من المخالفات والرشاوى ، بينما يحمى كبار ( وصغار ) المسؤولين أنفسهم من المسؤولية أو الاتهامات المحتملة عن طريق إحالة الأوراق إلى لجان لتتولى النظر فيها . ونظراً لانخفاض مرتبات موظفى القطاع العام ، وضخامة المبالغ التى ينطوى عليها إصدار ترخيص لمبنى ما أو الموافقة على عقد تجارى ، ناهيك عن المشاريع التى تتضمن عدة ملايين من الجنيهات ، فإنه قد يكون هناك استجابة للإغراءات المالية أو تخوف من الاستدعاء للدفاع عن النفس ضد اتهامات جزافية . وقد أتيح لفئة معينة من موظفى القطاع العام مرتبات أحسن ونظام تقاعد أفضل ، ووظائف تكاد تكون مضمونة لهم بعد تقاعدهم حتى أنهم أضحوا موضع حسد الآخرين . وحدث تحسن ملموس ، على ما يبدو ، فى مجالات معينة للمعلومات والبيانات الداعمة لاتخاذ القرارات ، فضلاً عن التدريب ، والقرارات المتعلقة باللامركزية وإشراك ممثلى المجتمعات فى الإدارة العامة المحلية .

كل هذه الصعوبات تواجه الشركات التجارية العامة والخاصة على حد سواء . غير أننا ذكرنا سابقاً أن السياسة الرسمية والآراء المسلم بصحتها تشجع القطاع الخاص على زيادة أنشطته . فقد حظيت الأعمال التجارية الصغيرة مؤخراً بمزيد من الاهتمام ، ولا سيما الصناعات الصغيرة التى ظلت مهملة منذ زمن بعيد . ويرجع ذلك إلى أنه قد تبين ، وبشكل فجائى ، أن البطالة آخذة فى الازدياد ، وبخاصة بين الشباب ، إذ ورد فى إحصاءات ١٩٨٦ أن معدل البطالة الظاهرة بلغ ١٦ فى المائة .

ومن جهة أخرى ، تثير المقترحات الخاصة « بتصفية » القطاع العام ،

أو أى جزء منه ، الغضب والمعارضة بشكل حاد . فالمناقشات الأخيرة التى جرت بشأن فندق سان ستيفانو المهجور بالاسكندرية قد استأثرت بالاهتمام مؤخراً ، كما شكلت إلى حد ما ، مهزلة من الناحية المنطقية ، وإن كانت ذات دلالة من الناحية السياسية . وقد كشف هذا الحدث المعارضة الأساسية للمبررات الاجتماعية والاقتصادية التى تتستر وراء عبارات غامضة مثل حماية مكاسب الفقراء والطبقات العاملة والتصدى لمؤامرات المخططات الامبريالية على المصالح الوطنية . وفى هذه الظروف ، لن يجازف أى رجل أعمال فى الاستثمار بسهولة فى أى مخبز صغير أو محطة محروقات من مخابز أو محطات محروقات القطاع العام . ومن المحتمل أن تكون هذه هى الحال ، ولا سيما أن الفرص المتاحة للقطاع الخاص للاستثمار فى كثير من الفروع والصناعات الأخرى واسعة جداً . لكنه تلوح فى الأفق بوادر تغيّر وشيك فى أجواء الاستثمار فى بعض القطاعات ولا سيما قطاعا السياحة والتجارة الخارجية .

**إدارة الأعمال :**

تعانى إدارة الأعمال والاستثمارات صعوبات مردها إلى البيروقراطية وإلى القيود الشديدة المفروضة عليها . وينطبق ذلك على جميع الأعمال بدءا من المزارع الصغير ، وانتهاء بمدير مصنع حديد الدخيلة الذى تبلغ تكلفته مليار دولار وينطبق كذلك على الأعمال العامة والخاصة على حد سواء . وقد شهدت السنوات الخمس عشرة الماضية تحسينات كبيرة . ولكن ، من جهة أخرى ، برزت صعوبات جديدة ومتزايدة ، خاصة فيما يتعلق بإدارة الأعمال ، ووجود عدد كبير من الموظفين ذوى الأجور العالية وغير الأكفاء على قمة الهرم الوظيفى ، مما يعكس فى بعض الحالات تفشى حالات محاباة الأقارب بين فئات معينة ووجود « مراكز قوى » . ولا بد من تكثيف الجهود فى مجال تنظيم القرارات المتعلقة بقطاع الأعمال ، وتمكين الادارة من التخطيط للمستقبل وزيادة الانتاجية ، لا فى مجال رفع شعار « التخصيصية » بمعناها الضيق الذى يقوم على تصفية شركات القطاع العام . وهذا لا يعنى بأن هذه هى السياسة التى يوصى بها لأنها تصلح لكل الأوقات . فالواقع أن بعض هذه الشركات ، وإن عرضت للبيع ، قد لا تجد بالضرورة مشترين لها . إذ أن المشترين الجدد قد لا يوافقون ، مثلاً ، على الاحتفاظ بنفس القوى العاملة ، أو على أن تكون الحكومة شريكا لهم(٢٢) . كما أن صغار المستثمرين ، بما فيهم العمال ، قد لا يملكون الثقة أو الجرأة الكافية ؛

لممارسة سلطتهم كمساهمين . وقد يطلب المشترون امتيازات حمائية مثل الحماية السوقية أو إعفاءات ضريبية كبيرة أو حتى دعماً حكومياً لادارة الأعمال ، هذا بالاضافة إلى المفاوضات الصعبة بشأن أسعار الأصول والموجودات وتقييم الديون والمطلوبات .

وكما ذكرنا فى الفصل الأول ، كان نمو القطاع العام منذ عام ١٩٥٢ قد تم على مراحل تضافرت فيها الاعتبارات السياسية مع العوامل الاقتصادية . ونشأت الأيديولوجية فى وقت لاحق فى ظروف لم تعد قائمة اليوم . والآن ثمة حاجة للتمعن فى الايديولوجيات نفسها ، فضلاً عن بعض التجارب السلبية التى رافقت إعلان سياسة الانفتاح ، قبل إطلاق العنان لرأس المال المحلى والأجنبى وإيلائه ثقة مطلقة والسماح له « باجتياح الدولة » . ومن المؤمل أن تقل هذه المخاوف فى السنوات القادمة وأن يتم تحقيق توازن بين ملكية وإدارة القطاعين الخاص والعام بخطى حثيثة وأن يلقى ذلك قبول الجميع .

ويمكن حتى فى الوقت الحالى ، النظر فى مسألة تحويل بعض الوحدات الصغيرة التابعة للقطاع العام إلى الادارة الخاصة ( كما حدث بالنسبة لبعض الفنادق ) أو إلى الملكية الخاصة الجزئية . وسيرحب المستثمرون فى القطاع الخاص ، فى بعض الحالات ، بمشاركة القطاع العام فى بعض المشاريع ، بل قد يطالبون بها ، ويلقى الشركاء الخاصون الأجانب قبولاً فورياً من جانب القطاع العام ، ولا يوجد ما يدعو إلى استبعاد اتخاذ موقف مشابه حيال المستثمرين المصريين فى القطاع الخاص ، ما دام الهدف هو تحقيق كفاءة اقتصادية أفضل فى بيئة إجتماعية وسياسية مقبولة .

## إسهام القطاع الخاص فى عملية التنمية المقبلة :

تنطوى الخطة الخمسية للفترة ١٩٨٧/١٩٨٨ ـ ١٩٩١/١٩٩٢ على تحقيق زيادة فى إسهام القطاع الخاص فى استثمارات « الخطة » بمقدار ٣ أضعاف تقريباً فى القطاعات الانتاجية وبمقدار الضعف فى المجموع ( انظر الجدول ٩ ) . وتقوم الاسقاطات الطويلة الأجل لوزارة التخطيط والتى تمتد حتى عام ٢٠٠٢ ( فى الخطتين الخمسيتين التاليتين للخطة الحالية ) على افتراض مفاده أن متوسط معدل النمو السنوى للناتج المحلى الاجمالى سيتجاوز ٦ فى المائة ، بحيث ترتفع قيمة هذا الناتج من ٤٤ مليار جنيه مصرى فى عام ١٩٨٧ إلى ١٠٩ مليارات جنيه بالأسعار الثابتة . ومن الواضح أن هذه الأرقام أولية ، ولكنها ذات دلالة .

ومن المتوقع أن يحقق قطاع السياحة أعلى معدلات للنمو ( ٤٥٠ فى المائة ) ، يليه قطاع الصناعة ( ٣٨٠ فى المائة ) والاسكان ( ٢٥٠ فى المائة ) . وسيشهد قطاع النفط زيادة طفيفة ( وربما تكون الزيادة المحتملة أكثر فى قطاع الغاز ) ، كما سيبلغ معدل النمو السنوى للايرادات الزراعية حوالى ٤ فى المائة[٢٣] . والقطاعات الثلاثة الأسرع نمواً هى القطاعات التى يتمتع القطاع الخاص بخبرة فى مجالاتها وبقدرة على إختيار أفضل المجالات للاستثمار . وينبغى لهذه القطاعات الثلاثة أن تمارس أكبر نشاطاتها فى الأماكن الجغرافية البعيدة عن المناطق المأهولة بالسكان حالياً . ولذلك فإن هذه القطاعات هى التى ستحدد ، على أفضل وجه ، السمات المادية والاقتصادية المقبلة لمصر . وإذا لقيت هذه الافتراضات قبولاً ، ولو من الناحية الكيفية ، فسيتعين على القطاع الخاص أن يباشر الاضطلاع بأنشطته الآن ، لكى يتمكن لا من الوفاء بتقديرات الخطة الجارية فحسب ، وإنما يتمكن أيضاً من الاستعداد لتحمل مسؤوليات أكبر فى المستقبل . وستتضمن الاجراءات المناسبة فى هذا الصدد إعادة النظر فى السياسات العامة بما يؤدى إلى تحسين مناخ الأعمال التجارية وأدائها ( العامة والخاصة ، والمحلية ، والعربية والأجنبية ) مع عدم إغفال الأهداف الاجتماعية . ولا بد من إدراك أن أفضل سبيل لخدمة الشعب هو إتاحة الفرص للعمل الحقيقى لقاء أجر . ولا تزال سياسة توزيع الدخل تشكل هدفاً عادلاً ، ولكن لابد أن يكون هناك دخل فى المقام الأول . ولابد من رفع إنتاجية العمل ورأس المال إلى مستويات تفوق مستوياتها الحالية بكثير .

وكل ذلك يبشر بمستقبل مشجع إذا أمكن الاسراع بتطوير الهياكل الاقتصادية والاجتماعية الضعيفة والهشة حالياً .

ومن هذا المنطلق ، ينبغى إيلاء اسبقية للاصلاحات الخاصة بالسياسات من أجل تحسن مناخ الاستثمارات وإدارة الأعمال العامة والخاصة ، دون إستبعاد إجراء أى تغيير محتمل لنقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، على أن تتم دراسة كل حالة على حدة ، حسب الاقتضاء .

## الجــــدول ( ٩ )
## استثمارات القطاع الخاص المستهدفة فى الخطتين الخمسيتين السابقة والحالية

| القطـــــاع | ١٩٨٢/١٩٨٣ - ١٩٨٦/١٩٨٧ بملايين الجنيهات المصرية | ١٩٨٢/١٩٨٣ - ١٩٨٦/١٩٨٧ بالنسبة المئوية | المستهدف فى خطة ١٩٨٧-١٩٩١ بملايين الجنيهات المصرية | المستهدف فى خطة ١٩٨٧-١٩٩١ بالنسبة المئوية | الزيادة بالنسبة المئوية |
|---|---|---|---|---|---|
| الزراعـــة | ١١٨٦,٢ | ١٢,٨ | ٢٦٥٠ | ١٤,٧ | ٢٢٣ |
| الصـــــناعة | ١٧٢٢,٨ | ١٨,٦ | ٦٤٠٠ | ٣٥,٦ | ٣٧١ |
| الكهــــرباء | | ٠,٤ | — | — | — |
| التشـــــييد | | ٢,٩ | ٥٥٠ | ٣,٠ | ٢٠٤ |
| مجموع القطاعات السلعية | ٣٢٢٠,٧ | ٣٤,٧ | ٩٦٠٠ | ٥٣,٣ | ٢٩٨ |
| النقـــل والمواصلات | ٣٧١,٥ | ٤,٠ | ١٤٠٠ | ٧,٨ | ٣٧٧ |
| التجـــــارة | ٤٢,٨ | ٠,٥ | ٨٠ | ٠,٤ | ١٨٧ |
| المال والتــــأمين | ٢١,٧ | ٠,٢ | — | — | — |
| الســـــياحة | ١٨٠,٥ | ١,٩ | ٢٢٠ | ١,٢ | ١٢٢ |
| مجموع الخدمات الانتاجية | ٦١٦,٥ | ٦,٦ | ١٧٠٠ | ٩,٥ | ٢٧٦ |
| الاســــــكان | ٥٢٨٤,٤ | ٥٦,٩ | ٦٦٠٠ | ٣٦,٦ | ١٢٥ |
| الخدمات الاجتماعية الأخرى | ٦٤,٧ | | ١٠٠ | ٠,٦ | ١٥٥ |
| مجموع قطاعات الخدمات الاجتماعية | ٥٣٤٩,١ | ٥٧,٦ | ٦٧٠٠ | ٣٧,٢ | ١٢٥ |
| المجمـــوع العـــام | ٩٢٨٥,٣ | ١٠٠,٠ | ١٨٠٠٠ | ١٠٠,٠ | ١٩٤ |

المصدر : وزارة التخطيط ، القاهرة .

## خامساً : الاحتمالات المستقبلية

تشكل الاحتمالات المستقبلية ، كما هو مبين فى الفصل السابق ، ما يمكن أن يسمى سيناريو مواصلة السياسات الحالية . وسمته الرئيسية هى إقامة توازن دقيق بين عوامل مختلفة ، مع الاستمرار فى دفع عجلة « التنمية » كما هى ممثلة فى الخطة ، وتحاشى أية تحركات فجائية قد تؤدى إلى اختلال الطلبات المتنافسة . ومن سمات هذا السيناريو أيضاً زيادة كفاءة الجهاز العام وتنظيم الخدمات المقدمة إلى الجمهور ، وتشجيع قطاع الأعمال الخاص ، دون المساس بصفة أساسية بقطاع الأعمال العام .

بيد أنه لا يمكن دائما الحفاظ على التوازن بسهولة على جميع المستويات وفى كل القطاعات . فهناك عوامل تتغير بشكل مستمر ، كالتضخم والبطالة والنمو السكانى . وفى إطار المجتمع المفتوح نسبياً ، وحرية التعبير المتاحة والتسامح السياسى ، من الممكن أن تنتشر الأفكار اليمينية واليسارية على حد سواء ، ذلك فضلاً عن العوامل الخارجية المؤثرة التى تتغير بشكل فعّال . فهناك مشاكل خدمة الديون الخارجية ، وذلك مع الاحتفاظ بتدفق صاف للموارد فى الأنشطة الاقتصادية . ومن المحتمل أن تنخفض حصيلة النقد الأجنبى التى تعتمد على النفط وغيره من الصادرات ، فى حين أن التقلبات فى أسعار الواردات ، ولا سيما الأغذية ، قد تتغير ، كدأبها دائما من سنة لأخرى . إن الجهود الرامية إلى إحلال السلام فى المنطقة لا تسير بالسرعة المطلوبة ، كما أن المنطقة تعج بالتوترات . وشعور المرء بالاستقرار فى المستقبل أمر حيوى لتحقيق أية زيادة كبيرة فى استثمارات القطاعات المحلية والخارجية . وبخلاف ذلك ستشهد مصر هروباً لرأس المال . فلنفترض إذن وجود سيناريو ثان تتوافر فيه إمكانات للاستقرار والأمن بشكل معقول . فحينئذ يمكن رفع القيود العامة إلى حد أبعد وزيادة إسهام القطاع الخاص فى الأنشطة الاقتصادية . بل ومن الممكن الشروع فى تمليك جزء من القطاع العام إلى القطاع الخاص .

عندها سيكون القطاع الخاص قد اكتسب المزيد من الخبرة والقدرة على تحمل المخاطر ( والمنافع ) التى ينطوى عليها توسيع نطاق أعماله فى مختلف القطاعات . ولابد من الافتراض بأن البيروقراطية ستخف وطأتها وبأن الممارسات غير المشروعة والكسب غير المشروع سيشهدان تراجعاً ملحوظاً .

وبموجب السيناريو الثانى ، ستستخدم القوى العاملة على نطاق أوسع فى الفرص الوظيفية الجديدة التى سيتيحها التوسع ، كما ستدخل المشاريع الاستثمارية قدراً معيناً من الابتكارات الادارية والتكنولوجية لدعم القدرة التنافسية للانتاج المصرى من السلع والخدمات فى الأسواق الداخلية والخارجية .

وقد يحدث التحول من السيناريو الأول إلى السيناريو الثانى فى خطوات متعاقبة . وقد تحفزه بعض التغيرات الأساسية فى سياسة التعليم والعمل المضمون وتطبيق القوانين القائمة بشكل أفضل . وقد تؤدى هذه التغيرات إلى حدوث تغير سريع فى السلوك والمواقف التى تعد من غير شك شروطاً أساسية لدفع عجلة التنمية القومية . ويمكن بوجه خاص إدخال نظم أفضل للادارة العامة والخاصة ، وكذلك نظم لتقديم الحوافز وللردع ، مما يساعد على رفع مستوى المهارات وتحقيق إنتاجية أعلى .

لذلك يتضح أن التخصيصية ، بمعناها الضيق أى نقل ملكية جزء من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، لابد وأن يكون عنصراً ضئيلاً فى حلقة واسعة من التدابير والأوضاع المتصلة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية برمتها . وإذ بدأ هذا التحول قبل أوانه ، فإنه قد يؤدى إلى مضاعفات تتعارض والأهداف النهائية . كما أن تأخيره قد يحرم الاقتصاد من موارد كبيرة يمكن أن تستخدم على نحو أفضل . إن الاتجاهات يمكن أن تبدأ دائماً بطريقة مبسطة ، وإذا كان لها مبرر ، فإنها سرعان ما تكتسب زخماً . ويمكن أن يحدث هذا بالنسبة للتخصيصية ، متى بدأت انطلاقتها فى مناخ ملائم . وتنعكس هذه الانطلاقة الآن فى قطاع السياحة . وقد تكون وشيكة فى تجارة الاستيراد والتصدير ، وكذلك فى أنشطة التجارة الداخلية .

من غير المحتمل أن ينمو القطاع العام فى السنوات القادمة ، بنفس المعدلات التى حققها من قبل . فزيادة هوامش الربح لتجارة الخضر والفواكه التى توزعها الشركات الخاصة على كل من المستهلك والمنتج ، قد أدت مؤخراً ، على سبيل المثال ، إلى قيام الحكومة بتقديم اقتراح بزيادة عدد منافذ التوزيع العائدة للقطاع العام . وعند معالجة حالة « شركات التمويل الخاصة » ، فرضت ضغوط مخففة لتوجيه موارد هذه الشركات نحو مشاريع « الخطة » . ويجرى توسيع نطاق النظم لتحقيق وفر فى الطاقة والماء ، وتحسين سلامة النقل النهرى فى النيل . ولا تزال المبالغ المخصصة للقطاع العام فى خطط التنمية السنوية ضخمة نسبياً . ففى القطاع الصناعى ، على سبيل المثال ، الذى تشرف عليه وزارة الصناعة ،

خصص مبلغ ٩٦٤,٥ مليون جنيه هذا العام ، يتضمن ٤١٥,٩ مليون جنيه للاستبدال والتجديد ، و ٣٥٣ مليون جنيه لانجاز المشاريع قيد التقنين ، و ١٩٥,٥ مليون جنيه للمشاريع الجديدة . وبالاضافة إلى ذلك ، فإن المصانع العسكرية ( وزارة الانتاج الحربى ) ستتلقى ٣٣٣ مليون جنيه مصرى تتضمن ١٤٩,٢ مليون جنيه للاستبدال والتجديد ، و ١٢٤ مليون جنيه لانجاز المشاريع قيد التنفيذ ، و ٥٩ مليون جنيه للمشاريع الجديدّة . وتوجد مبالغ إضافية لأنشطة أخرى مثل أنشطة صناعة الأسمنت ومواد البناء والمستحضرات الصيدلانية والتشييد والطباعة . ومن ثم فإن القطاع العام الصناعى لا يزال يزيد من رأسماله وقدرته . والسؤال الذى يثار هنا هو ما إذا كان القطاع الخاص قادراً على الدخول كشريك فى بعض استثمارات القطاع العام هذه ، وراغباً فى ذلك .

وتتوقف الامكانات المستقبلية أيضاً على « القطاع الخاص » نفسه الذى يتعين عليه أولا أن يكتسب ثقة المدخرين وصغار المستثمرين . وعليه أن يحسّن قدرته على تحديد المشاريع الناجحة والابتكارات التكنولوجية والادارية الملائمة . وقد يكون التعاون مع شركاء خارجيين أمراً ضرورياً ، ولكن ينبغى فى الوقت نفسه زيادة استخدام الموارد والمهارات والتكنولوجيات المحلية إلى الحد الأقصى . كما ينبغى الجمع بين الأهداف القصيرة الأمد لتحقيق الأرباح والأهداف الطويلة الأمد للتنمية المؤسسية ، والقدرة على تحمل المخاطر ، وتوخى المرونة للاستفادة من الفرص السانحة . وينبغى أن تحل المشاكل الحالية التى تواجه المصارف وغيرها من مؤسسات التمويل الوسيطة ، وذلك بغية إنشاء أسواق مالية ، وتعبئة المدخرات القومية بشكل أفضل ، وتخصيصها بكفاءة عالية . وعلى الهيئات الممثلة لدوائر الأعمال التجارية الخاصة ، مثل غرف التجارة والاتحادات الصناعية ، أن تقوم بدور أكثر فعالية فى النظر بصورة جماعية فى مشكلات تنطوى عليها الأعمال وفى تحقيق التشاور المفيد مع راسمى السياسات العامة .

وترتبط هذه الأمور ، مع بعضها البعض ، ارتباطاً وثيقاً . ومن المناسب أن تتزامن مع الجهود المبذولة لاعادة هيكلة الاقتصاد وللحد من الاختلال الحالى فى الاقتصاد الكلى .

وأمام المستثمر الخاص الآن فى مصر عدد من الخيارات . فهناك أولا الحصة المخصصة للاستثمار الخاص من الاستثمارات المخططة التى تبلغ فى مجموعها حوالى ٤٠ فى المائة من الاستثمارات الوطنية الاجمالية ، رغم أنها قد

تتفاوت من قطاع لآخر . وقد ترغب الحكومة ، على الأرجح ، فى أن يقوم القطاع الخاص بتحقيق قدر أكبر من الاستثمارات . كما أن الحكومة مستعدة بوجه خاص لتحويل بعض الاستثمارات المخصصة الآن للقطاع العام إلى القطاع الخاص إذا وجدت من يرعاها . وثالثا ، قد يتقدم المستثمرون من القطاع الخاص لشراء شركة عامة ترغب الحكومة فى تحويلها إلى القطاع الخاص ، كما حدث بالفعل فى بعض الشركات السياحية .

ومن المعروف أن القطاع الخاص له ودائع فى المصارف ، ومدخرات آجلة إضافية ، وأموال يحتفظ بها فى الخارج . وخلال الأشهر الأخيرة ، تحسنت احتمالات تدفق قدر أكبر من الأموال العربية إلى مصر . لذلك يتضح أن زيادة الاستثمار من قبل القطاع الخاص أمر مستحب ومرغوب فيه ، ولا سيما بالنظر إلى اقتراض الحكومة محلياً وخارجياً . ومن ثم قد لا يكون ما يدعو للتركيز الآن على مسألة تحويل ملكية جزء من القطاع العام إلى القطاع الخاص ، إلا إذا كان الأخذ بذلك قائما على أساس اختيار من الحكومة للتخفيف من العبء الواقع على المالية العامة ، وزيادة الناتج القومى ورفع الكفاءة ، لا على أساس اعتماد ذلك سياسة عامة .

# الحـــــواشى

١ ـــ استفاد هذا الفصل من الدراسات التالية :

I.S. Abdallah, **Organization of the Public sector,** (Arabic) Cairo, 1969. A.S. Badawi, **Managing the Public Sector in the Egyptian** Economy, (Arabic) Cairo, 1973.

د. عبد السلام بدوى ، إدارة القطاع العام فى الإقتصاد المصرى ، القاهرة ، ١٩٧٣ .

A.S. Hussein, **The State and the Public Sector,** (Arabic) Cairo, 1985; M.S. El-Itriby, **The Establishment and Evaluation of the Public Sector in the Egyptian Economy.** Supervised by Dr. Fouad Moursi, and Published by the Arab Center for Political and Economic Studies 1968;

World Bank, Arab Republic of Egypt, **Issues of Trade Strategy and Investment Planning,** 1983 (specially part III on Industry); and R.S. Dahlan, **Introducing Business Management Practices in Public Revenue Sectors in Saudi Arabia,** Ph.D., Thesis to Cairo University (1987).
Supervised by Dr. A.A. Abdou. Unpublished.

٢ ـــ Egypt, Information Center on Public Sector, **Basic Data on Public Sector 1985-1987** Cairo, 1988.

٣ ـــ هذه الملاحظة مسلم بها . انظر على سبيل المثال :

S.A. Manglin, **Public Investment Criteria,** Allen and Unwin, London, 1967.

٤ ـــ ترد التدابير الأخرى لأداء شركات القطاع العام فى مصر فى :

Said El-Naggar, ''Propects and Problems of Privatization : the Case of Egypt'' a paper presented to Thirteenth Annual Symposium : Egypt **88, Critical Decisions,** April 1988.

٥ ـــ تعزى الزيادة فى نسبة الفائض بشكل رئيسى إلى الإرتفاع الهائل فى أسعار الأرز . وظلت نفس النسبة منخفضة بالنسبة لشركات تسويق الأرز ( ٢,١ فى المائة لعام ١٩٨٦ و ٢,٥ فى المائة لعام ١٩٨٧ ) .

٦ ـــ فى الورقة التى قدمها البروفسور ج. تنبرغن ، استنتج هذا الكاتب بأن نوع الملكية ليس هو العامل البالغ الأهمية بالنسبة للكفاءة ، بل هو حسن الإدارة .

J. Tinbergen "Development Co-operation as a Learning Process", in G. Meier and D. Seers, eds., **Pioneers in Development,** Oxford Univ. Press, 1984, P, 326.

٧ — R.M. Solow, "A Skeptical Note on the Constancy of Relative Shares", **American Economic Review,** September 1958, PP. 618-631.

٨ — ترد النتائج نفسها فى دراسة تفصيلية عن القطاع العام ،
Research Center, Faculty of Commerce and Academy for Scientific Research and Technology, **Summary Results of the Study on Public Sector in Egypt,** 1986.

٩ — للإطلاع على دراسة ممتازة عن هذا الموضوع انظر :
Egypt, National Specialized Councils, **A Report on the Financial Problems of the Companies,** (Arabic) Cairo 1988.

١٠ — من المفيد أن نلاحظ أن وزير المالية السريلانكى أفاد فى هذا الموضوع ، بأن التخصيصية ليست علاجا ناجحا لجميع الأمراض وبأن الحل الشافى لا يكمن فى الملكية بل فى الإدارة . وان التخصيصية تعتبر جزءا من عملية شاملة للتحرير ورفع القيود الحكومية فى سرى لانكا . وليس غاية فى حد ذاته . ويشير إلى أنه جزء من برنامج عام للإصلاح الإقتصادى يحاول فسح مجال جديد لقوى السوق وتقليل دور الدولة فى الحياة الإقتصادية .

Ronnie De Mel. "Privatization in Developing World", in English. Butler, ed., **The Mechanics of Privatization,** The Adam Smith Institute, 1988, pp. 68-69.

١١ — نشر أحدث بيان فى صحيفة الأهرام ، بتاريخ ٢٥ آب / أغسطس ، ١٩٨٨ .

١٢ — Center for Information on Public Sector, **Basic Economic Data** Unpublishe report ( Arabic ), May 1988.

١٣ — انظر على سبيل المثال :
Raymond Vernon, ed., **The Promise of Privatization : A Challenge for U.S. Policy,** Council of Foreign Relations, 1988. .

١٤ — Joe S. Bain, **Industrial Organization,** 2nd ed., Wiley 1968, pp. 135-136 quoted in J. Markham et. al., **Horizontal Divestiture and the Petroleum Industry.** Ballinger, 1977, p. 3.

١٥ — يتشكك بعض الكتاب فى أن التخصيصية تفضى إلى هذه الفوائد .

J.A. Kay and D.J. Thompson, "Privatization : A Policy in Search of a Retionale : **The Economic Journal,** March 1986. pp. 18-32.

١٦ — انظر على سبيل المثال :

T.M. Ohashi and T.P. Roth, Privatization : **Theory and Practice,**

Fraser Institute, 1980, Asian Development Bank, Conference on **Privatization Policies, Methods and Procedures,** Manila, T. Kolderie, "The Two Different Concepts of Privatization", in **Public Administration Review,** 1986, pp. 285-291; and C.B. Blankart, "Limits to Privatization", **European Economic Review,** 31 (1987). pp, 346-351.

١٧ ـــ الاعتراضات على هذا الأساس قد لا تكون قوية جداً فى الوقت الحالى بالنظر إلى موجة السياسات الجديدة المطبقة فى البلدان الإشتراكية فيما يتعلق برفع القيود الحكومية وفسح مجال أوسع للقطاع الخاص . ويتضح هذا من سياسة الباب المفتوح التى تتبعها الصين و « إعادة الهيكلة » فى الإتحاد السوفييتى .

١٨ ـــ عولجت هذه المشكلة فى :

L.P. Jones et. al., **The Economics of Divestiture; Ex-post Evaluation,** World Bank Report No. DRD 295, April, 1987.

١٩ ـــ هذه الجوانب تم التشديد عليها فى تركيا ، انظر على سبيل المثال :

Roger S. Leeds. "Turkey Rhetoric and Reality", in Raymond Vernon, ed. op. cit. pp. 149-178.

٢٠ ـــ أكد على ذلك النجار فى دراسته عن مصر .

٢١ ـــ قدر أحد كاتبى هذه الورقة هذه المبالغ بحوالى ٦٠ مليار دولار . انظر :

S. Abou-Ali, "A Scenario of the Next Five Year Plan" **L'Egypte Contemporaire (Arabic). January-April 1987, p. 5-22.**

٢٢ ـــ حدث ذلك مؤخرا بالفعل فى قطاع واحد أو قطاعين .

٢٣ ـــ وزارة التخطيط القومى .

٢٤ ـــ نشرت هذه الأرقام فى صحيفة الأخبار بتاريخ ٢٥ آب / أغسطس ١٩٨٨ .

# تعقيب

## عبد العزيز حجازى(*)

يركز البحث على تطور القطاعين العام والخاص فى مصر ودورهما والقيود والمشاكل والفرص المرتبطة بهما فى اطار التطورات الجديدة فى العالم ككل ، تلك التطورات التى تتخذ أشكال التخصيصية والتحرير الاقتصادى والتقليل من التدخل الحكومى فى الأنشطة الاقتصادية ، وسياسة الباب المفتوح أو إعادة هيكلة الاقتصاد أو إعادة هيكلة الأمة ككل سياسيا واقتصاديا واجتماعيا . وتنتج هذه التغييرات عن السياسات المتبعة والخبرات المكتسبة والنتائج المحققة وتطلعات المستقبل .

تم التركيز فى تحديد دور القطاعين العام والخاص فى مصر على ما يلى :

١ ـ دور الحكومة والقطاع الخاص ، أى نطاق الأنشطة وتمويلها ، والقواعد التنظيمية والضوابط فى مواجهة قوى السوق والمبادرات الخاصة .

٢ ـ إدارة الأنشطة الاقتصادية ( الدولة ، رجل الأعمال ) .

٣ ـ الجوانب الاقتصادية للتنمية الاقتصادية .

يعتقد المؤلف أن التحرك نحو التحرير الاقتصادى والتخصيصية أو التقليل من دور الحكومة فى النشاط الاقتصادى تتخذ الأشكال التالية :

١ ـ نقل ملكية المؤسسات العامة إما كليا أو جزئيا للقطاع الخاص أو زيادة نصيب القطاع الخاص فى تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية .

٢ ـ تحسين الادارة .

٣ ـ التقليل من الرقابة العامة أو تبسيطها وتحرير قوى السوق .

إن هذه التعديلات فى الاقتصاد تنطوى على آثار اجتماعية واقتصادية . ويرى الكاتب أن هناك صعوبات فى تعريف الشروط ونطاق الأنشطة ، ولكن

* رئيس وزراء مصر سابقاً

هناك بعض المعايير العامة مثل الأمن القومى والعدالة الاجتماعية . وغالبا ما تتأثر هذه التعاريف بالفكر الايديولوجى السائد . وأشكال التخصيصية معروفة على نطاق واسع ومشروحة بما فيه الكفاية ولم تعالج فى هذه الدراسة . فقد ركز المؤلفان على التطور التاريخى للاقتصاد المصرى منذ عام ١٩٥٢ ، شارحا نتائج الأداء فى قطاع الأعمال والنتائج المحتملة للتخصيصية ، والحاجة إلى تحسين بيئة الاستثمارات ويقدم فى النهاية تصورات مختلفة للفرص المتوقعة لهذه العملية .

وفى عرضهما للتطور التاريخى فى مصر ، يتناول المؤلفان المشاكل الاقتصادية الرئيسية الداخلية والخارجية التى نتجت أساسا عن تطبيق سياسات متراكمة غير ملائمة ، ويعتقدان أن الاصلاح يحتاج إلى إعادة هيكلة وإلى مساعدة أجنبية .

وتوصلا إلى الاستنتاجات باجراء تحليل نقدى لتطور الاقتصاد المصرى قبل عامى ١٩٥٦ و ١٩٥٧ وما بعدهما . ويشير التحليل إلى وجود اتجاه قوى نحو سيطرة القطاع العام على الاقتصاد بصورة عامة باستثناء الزراعة . ويلاحظ فى أواخر السبعينات حدوث زيادة نسبية فى نصيب القطاع الخاص لا سيما فى قطاع الأعمال ، مع تحسن الأداء الاقتصادى والمالى بفضل تحسن الادارة ونظم الحوافز الفعالة ، وتزايد المصلحة الخاصة والمسؤولية الشخصية عن فعالية تشغيل المؤسسات وعن منجزاتها . وبالرغم من أن القطاعين يعانيان من تأثير السياسات العامة ، فإن الاقتصاد المصرى يتطلب برنامجا شاملا للاصلاح ، وأن التخصيصية ليست سوى سياسة واحدة فى هذا الاتجاه .

أعتقد أن كاتبى البحث كان بامكانهما إعطاء مزيد من الإنصاف لتلك التطورات لو ناقشا الدوافع والاجراءات والنتائج المحققة خلال مختلف المراحل التى أعتقد أنه كان من الواجب أن تقسّم إلى المراحل التالية :

١ - **فترة التمصير** ( ١٩٥٢-١٩٥٩ ) ، عندما كان الهدف موجها نحو الاستقلال الوطنى والسلامة الذاتية .

٢ - **فترة التحول الاشتراكى** ( ١٩٥٩-١٩٦٦ ) ، عندما أعطيت الأولوية للجوانب الاجتماعية لتحقيق تكافؤ الفرص والعدالة للطبقات الفقيرة .

٣ - **فترة إقتصاد الحرب** ( ١٩٦٦-١٩٧٣ ) ، عندما لم تكن القضية الأساسية هى الايديولوجية بل أعطيت الأولوية لتمويل اقتصاد الحرب وتحرير الأرض .

٤ ـ **فترة التحرير الاقتصادى** وسياسة الانفتاح ( ١٩٧٣ـ١٩٨٠ ) ، عندما نشأ شعور بالحاجة إلى زيادة دور القطاع الخاص لإحداث التوازن فى الاقتصاد .

٥ ـ **فترة إعادة النظر** ( ١٩٨٠ـ١٩٨٧ ) ، عندما ظهرت الضرورة بإلحاح لترشيد سياسة الانفتاح .

٦ ـ **فترة الانتعاش** ( ١٩٨٧ـ١٩٩٤ ) ، حيث أصبح من الضرورى التغلب على المشاكل السابقة وإقامة سياسة إنتاجية ينفذها القطاعان العام والخاص فى مجال الخدمات والسلع وفى إطار نظامى ديمقراطى متعدد .

بسبب الافتقار إلى المعلومات المقارنة والمعايير الموحدة لتقييم الأداء ، فإن النتائج المقدمة هى نتائج أولية وغير قاطعة كما ذكر المؤلفان . وفى اعتقادى أن التغييرات فى السياسة لم تنفذ على نحو كامل ، ولذلك فإن الخروج بنتائج عامة قد يكون خادعا . وإن إجراء تحليل فردى لمختلف حالات المؤسسات العامة والخاصة على فترات طويلة من الزمن قد يظهر اتجاه معدلات الأداء ، ولكن هذا أمر لم يقم به المؤلفان ، فلم يأخذا فى الحسبان مختلف العوامل المتاحة التى تؤثر فى القطاعين ومنها التوظيف الالزامى ، ومراقبة الأسعار ، وخطط الأجور والحوافز ، وتحيزات التكلفة ، ومعدلات الربح ، والقيود على التجارة الخارجية ، وسياسات سعر الصرف لكل قطاع .. إلى غير ذلك من العوامل . ولا يمكن لمعايير الربحية أو الفائض أن تمثل وحدها معدلات الأداء التى يجب أن تطبق ، فهناك أيضا معايير الانتاجية ، وتوزيع الدخل ، والجوانب الاجتماعية والكثير من الأهداف الاستراتيجية أو الوطنية التى يجب أن تؤخذ فى الحسبان . كما يتطلب الأمر وجود نظم موحدة لتحديد المسؤولية من أجل تفسير النتائج على نحو سليم .

فى الجزء الثانى من البحث ، ركز المؤلفان على نتائج التخصيصية ومتطلباتها والفرص المتاحة لتطورها فى مصر . ولخصا المشاكل التى يواجهها قطاع الأعمال وأشارا إلى النظرة العامة والشروط التى كانت سائدة فى السبعينات والثمانينات للتأكيد على التحرك نحو التخصيصية فى مصر . وربما كان من الأفيد تحليل الأسباب والدوافع التى أدت إلى سياسة الانفتاح لتوضيح النزاعات بين مختلف المدارس الفكرية حول تأييد التخصيصية أو معارضتها ، فهذه النزاعات ما زالت تمثل واحدا من المسائل العويصة التى تواجه صانعى السياسات فى مصر . وربما كان من الضرورى تحليل الأهداف المحددة فى ورقة أكتوبر لعام ١٩٧٤ ونتائج تنفيذها للكشف عن الثغرات والقيود التى تعوق عملية التخصيصية

وتثير جوا من الاضطراب ، وتؤدى إلى ظهور مدرسة نقدية تعارض سياسة الانفتاح . واعتقد أن الاختلالات فى الاقتصاد المصرى نتجت عن سياسات غير سليمة ، لا سيما فيما يتعلق بتعريف ونطاق الأنشطة القطاعية وفيما يتعلق بالتغييرات الضرورية التى كان ينبغى العمل بها فى مجال الخدمات . ولا شك أن التغييرات التشنجية ، بدون وجود إطار واضح للتعديلات الضرورية فى السياسات والخطط والبرامج الوطنية ، قد أدت إلى جو من البلبلة والصراعات . والقيادة المصرية تؤكد بصفة مستمرة أننا نطبق سياسة الاقتصاد المختلط والتى يشترك فيها القطاعان العام والخاص كوجهين لنفس العملة ، ولكن ما زالت أعتقد أن قواعد الأداء فى كلا القطاعين ، داخل إطار فلسفى أو نظام اقتصادى محدد ، ما زالت غير واضحة . فإذا كانت قواعد الألعاب الرياضية محددة ومعروفة للجميع ، فإن قواعد العملية الاقتصادية فى مصر يجب أن تحدّد وتعلن على الأمة وعلى الأطراف المهتمة وغيرها من الأطراف التى ترغب فى المشاركة فى عملية التنمية بمصر . إن حالات النجاح والفشل والخسائر والأرباح معروفة فى المؤسسات العامة والخاصة وفى المشاريع المشتركة حاليا فى مصر وفى معظم البلدان المتقدمة والنامية ، ولكن التركيز يجب أن ينصب على مستوى ونوعية الأداء الإدارى وعلى قواعد العمل المحددة فى كل قطاع وفى الاقتصاد عموما .

يختتم المؤلفان الدراسة بتقديم تصورين ، يعتمد أحدهما على المواقف القائمة ( استمرار السياسات الحالية ) ويعتمد التصور الثانى على الفرص المتاحة لتحقيق الاستقرار والأمن على نحو معقول . وقد يحدث الانتقال من التصور الأول إلى التصور الثانى فى خطى متتابعة تتحقق معها التغييرات فى السياسات والسلوك والمواقف . ويرى المؤلفان أن التسرع نحو التخصيصية أو التأخر فى تنفيذها قد يترتب عليه عواقب معينة أو قد يحرم الاقتصاد من الموارد التى هو فى حاجة ماسة إليها .

ويرى المؤلف ، كذلك أنه من غير المرجح أن يختفى القطاع العام فى السنوات القادمة ، وأن القطاع الخاص يجب أن يتخذ الخطوات لكسب ثقة المستثمرين وصغار المدخرين . ويجب أن يسير ذلك بالتزامن مع الخطوات الرامية لتصحيح الاختلالات فى أوضاع الاقتصاد الكلى . فالباب مفتوح أمام المستثمرين من القطاع الخاص فى مصر لكى يشاركوا فى الخطط الاستثمارية القائمة أو فى تمويل القطاع العام القائم عندما تحول الحكومة جزءا من المؤسسات

العامة إلى القطاع الخاص ، بل وأن تنتقل إلى القطاع الخاص مؤسسات عامة بأكملها . كما أن الفرصة متاحة للمشاركة العربية والأجنبية . وأنا أعتقد شخصيا أن هناك حاجة إلى وضع هدف أكثر تحديدا مع تعريف الأولويات لتحقيق مستوى من الكفاية المعيشية للسكان قبل أن نبدأ فى مناقشة سياسات أوسع للتحول إلى مجتمع استهلاكى متقدم . وهذا لا يمكن أن يتحقق كلية بواسطة الحكومة وحدها أو بواسطة القطاع الخاص وحده . فهناك حاجة إلى نظام متوازن يحقق مشاركة القطاعين العام والخاص معا . وهذا هو التحدى الذى يواجه صانعى السياسات .

وختاما ، اتفق مع المؤلفين فى أن سياسات التخصيصية ستجد طريقها إلى الاقتصاد المصرى فى قطاعى الخدمات والسلع ولكن هذه السياسات قد تتطور بشكل تدريجى . وثمة حاجة إلى تغيير المواقف الذهنية والسلوك من خلال عرض الحقائق والأهداف التى يجب إنجازها . وينبغى للأحزاب السياسية أن تتفق على القضايا الرئيسية المتعلقة بالتخصيصية وأن تقيم التوازن بين دور الحكومة ذات السيادة ودور القطاع الخاص . وأعتقد أن فهم النظريات الإسلامية لدور القطاعين العام والخاص يمكن أن يساعد فى دعم السياسات المستقبلية مع الأخذ فى الحسبان التجارب الفاشلة لبعض شركات الاستثمار الإسلامية التى تبنت شعار الإسلام ولكنها أساءت استخدام النظام الإسلامى وفقدت ثقة الناس . وهناك حاجة أكبر فى مصر لبناء الثقة والأهلية الائتمانية للقطاع الخاص مرة أخرى . إن تحدى التنمية الاقتصادية كبير وعلينا أن نرتفع إلى مستوى هذا التحدى للوصول إلى مجتمع الرفاهية . وعلينا أن نبحث عن السياسة التى تحقق ذلك وأن نختارها .

ولإنجاز هذا الهدف ، علينا أن نعالج المشاكل التى يمكن إيجازها فيما يلى :

١ ـ **المشكلة السكانية** : علينا أن ندرس بعناية البنود الجوهرية للمشكلة السكانية لاسيما إحصاءات السكان ( الذكور والإناث ) وتوزيعهم بين المناطق الحضرية والريفية ، والاتجاه المتزايد من الريف إلى المدن ، والمصالح المهنية للسكان وغير ذلك من المجالات الكثيرة الأخرى . وينبغى للقطاع الخاص أن يشارك فى إحياء الفرص أمام الأعداد المتزايدة من القوى العامة التى تعانى من البطالة فى مصر .

٢ ـ **التنمية** : لترشيد خطط التنمية ، علينا أن نحدد الأولويات وفقاً للأهداف وأن نأخذ فى الحسبان توزيع مجموعات الدخل واحتياجاتها ، وبدون إغفال أهداف التصدير لتلبية الحاجة إلى العملات الصعبة . كما ينبغى إجراء دراسة متأنية

للأولويات القطاعية والتوازن بين قطاعات الانتاج والخدمات والبنية الأساسية ، لتلافى حدوث الاحتلالات فيها . وينبغى هنا أن يحدد دور القطاعين العام والخاص بعناية .

٣ - **العجوزات** : لمواجهة مشكلة العجوزات سواء فى الموازنة أو فى الميزان التجارى أو ميزان المدفوعات ، علينا أن نضع برنامجا للتصحيح فى الانفاق والدخل الحكومى ، وفى هيكل الواردات والصادرات المنظورة وغير المنظورة على السواء . ويمكن للقطاع الخاص أن يلعب دورا فعالا فى التقليل من العجوزات إلى الحد الأدنى ، وذلك من خلال اتباع سياسات خفض الاعانات وزيادة القدرات الانتاجية والايرادات الضريبية .

٤ - **الديون** : لمعالجة مشكلة المديونية من خلال برنامج طويل الأجل لإعادة الجدولة وإيجاد مصادر جديدة للدخل مما يساعد فى تصحيح الاختلالات المالية التى حدثت خلال الفترات السابقة ، وأن نحاول وضع سياسة تمويلية سليمة مع الاعتماد بدرجة معقولة على القروض التجارية القصيرة الأجل . وعلى مصر أن تستعيد أهليتها الائتمانية ويمكن للقطاع الخاص أن يساعد فى هذا الاتجاه .

٥ - **الدفاع** : يجب دراسة الحاجة لتمويل الانفاق العسكرى من أجل التقليل من أثر الموازنة الدفاعية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية . وينبغى النظر فى سياسات تعبئة الموارد وتشجيع الاعتماد على المعونات وعلى المعونات وعلى القروض ذات الشروط الميسرة لشراء المعدات الثقيلة . ويبدو من المنطقى إقامة تعاون عربى فى هذا الصدد ، كما يمكن للقطاع العام أن يساعد فى إنتاج المعدات الثقيلة .

٦ - **العقاقير** : من الملاحظ أن جزءا كبيرا من العملات الصعبة يصرف على العقاقير ، ويجب وضع سياسة وطنية وإقليمية للتقليل من أثر هذا الانفاق على الموارد من العملة الصعبة . ويجب وضع البرامج الوقائية لمحاربة هذا الضياع ، ويمكن للقطاع الخاص أن يساعد فى الاثناء عن إساءة استعمال العقاقير .

٧ - **مكافحة استعمال الدولار بدلا من العملة الوطنية** : شهدت السنوات الأخيرة تزايدا مفرطا فى التركيز على الدولار بالعلاقة إلى العملة الوطنية ( الجنيه المصرى ) بحيث أصبح الدولار لغة الجميع . لذلك علينا أن نتغلب على مشكلة بخس قيمة العملة الوطنية .

٨ ـ **المعلومات** : لا يمكن لأى تنمية فعالة أن تتحقق بدون قاعدة ملائمة للمعلومات للمساعدة فى التخطيط ، والاختيار بين البدائل أو إجراء التصحيحات وتحسين الأداء ومراقبته . فالدراسات والبحوث المفصلة تعتمد على توافر المعلومات وهذا بدوره يعتمد على استعمال الحاسبات الالكترونية وأجهزة معالجة البيانات وغير ذلك من مجالات البحث التشغيلية .

٩ ـ **الديمقراطية** : هناك حاجة إلى الديمقراطية ( المشاركة الشعبية ، الشورى ، حرية الكلام ) من أجل اتخاذ القرار السليم . وينبغى إقامة الاعتبار لمصلحة الشعب ومشاركته والحصول على تأييده فى القضايا الوطنية مثل قضية التخصيصية .

١٠ ـ **النظام** : علينا أن نضع النظم ( الاقتصادية والاجتماعية ) لتشغيل القطاعين العام والخاص . وينبغى وضع الإجراءات والقواعد التنظيمية المبسطة إذا كنا نسعى إلى رفع مستويات الأداء .

١١ ـ **اللامركزية** : لقد ثبت أن التخطيط المركزى لكل جانب من جوانب المعيشة لا يمكن أن يحقق الأهداف المرجوة . فالمتغيرات كثيرة والسيطرة عليها تفوق القدرات البشرية الحالية . ولذلك نشهد هذا التحرك نحو اللامركزية والتقليل من التدخلات الحكومية فى النشاط الاقتصادى فى معظم البلدان الشرقية .

١٢ ـ **التفانى** : لا يمكن لأى تنمية أن تتحقق إلا إذا أقبل الناس بتفانى على العمل وفقا لأهداف مرغوبة محددة . والتقدم فى هذا المضمار ستعتمد أساسا ( سواء فى القطاع الحكومى العام ) أو الخاص على التفانى والاخلاص فى العمل ، ومستوى التعليم والثقافة والقيم والقدرة على العمل بكفاءة .

# قائمة المشاركين فى الندوة

## مدير النـــدوة

**سعيد النجار**
أستاذ اقتصاد سابقاً ، جامعة القاهرة
القاهرة - مصر

## المؤلفـــون

**إبراهيم حلمى عبد الرحمن**
وزير التخطيط سابقاً
القاهرة - مصر

**آلان والترز**
مستشار إقتصادى
البنك الدولى
واشنطن - الولايات المتحدة

**بيترر هيلر**
رئيس قسم تحليل الانفاق الحكومى
دائرة الشؤون المالية العامة
صندوق النقد الدولى
واشنطن - الولايات المتحدة

**جوّاد العنانى**
رئيس الجمعية العلمية الملكية
عمان - الأردن

**جون نيليس**

أخصائى إدارة أول

البنك الدولى

واشنطن ـ الولايات المتحدة

**دافيد جيل**

عضو مجلس أمناء الاستثمار ، مؤسسة باتريمارش

فايننشال مانيجمينت ، بوسطن

ورئيس دائرة الأسواق المالية سابقا

مؤسسة التمويل الدولية ـ واشنطن

**محمد بو عواجه**

الرئيس المدير العام

الشركة التونسية للبنك

تونس

**محمد سلطان أبو على**

وزير الاقتصاد سابقا

القاهرة ـ مصر

**محمد فرج الخطراوى**

مستشار إقتصادى أول

مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الرياض ـ السعودية

## المعقبـــون

**حازم الببلاوى**

رئيس مجلس الإدارة

البنك المصرى لتنمية الصادرات

القاهرة ـ مصر

**سمير مقدسى**

مدير معهد العلوم المالية والمصرفية

الجامعة الأمريكية فى بيروت

بيروت - لبنان

**طاهر كنعان**

وزير التخطيط

عمان - الأردن

**عبد العزيز حجازى**

رئيس الوزراء سابقاً

القاهرة - مصر

**عبد اللطيف الحمد**

المدير العام رئيس مجلس الادارة

الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى

الكويت

**عبد اللطيف الجواهرى**

الرئيس المدير العام

البنك المغربى للتجارة الخارجية

الدار البيضاء - المغرب

**عزيز على محمد**

مدير دائرة العلاقات الخارجية

صندوق النقد الدولى

واشنطن - الولايات المتحدة

**على أحمد سليمان**

أستاذ اقتصاد

جامعة الخرطوم

الخرطوم - السودان

**فائق عبد الرسول**

رئيس الصندوق العراقى للتنمية الخارجية

بغداد ـ العراق

## المشـــاركون

**أبو بكر رحمانى**

مدير الاستثمارات المباشرة

الشركة العربية للاستثمارات العامة

دبى ـ الامارات

**أحمد أبو شادى**

مسؤول اعلام أول

صندوق النقد الدولى

واشنطن ـ الولايات المتحدة

**أحمد حسن الجاك**

أستاذ اقتصاد ، جامعة الخرطوم

الخرطوم ـ السودان

**أسامة عبد الرحمن**

أستاذ

جامعة الملك سعود

الرياض ـ السعودية

**إسماعيل الزابرى**

مدير دائرة البحوث والاحصاء

الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى

الكويت

**السيد رشاد محمد الصفطى**

رئيس قسم تخطيط التنمية

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا ـ الأمم المتحدة

بغداد ـ العراق

**الشاذلى ونيس**
مدير إدارة البنوك
البنك المركزى التونسى
تونس

**الهادى الزار**
مساعد مدير دائرة
البنك المركزى التونسى
تونس

**آدم عمر اليبى**
مدير تنفيذى
صندوق النقد العربى
أبو ظبى - الامارات العربية المتحدة

**أنور الخليل**
رئيس مجلس الادارة
اتحاد المصارف العربية
بيروت - لبنان

**الياس سابا**
نائب رئيس الوزراء
وزير المالية والدفاع سابقاً
بيروت - لبنان

**برهان الدجانى**
أمين عام
اتحاد الغرف العربية
بيروت - لبنان

**بشير خلاط**
رئيس دائرة الأبحاث
مصرف ليبيا المركزى
طرابلس - ليبيا

**جاسم المناعى**

نائب الرئيس التنفيذى

مؤسسة الخليج للاستثمار

الصفاة ـ الكويت

**حاتم عبد الرشيد**

المدير العام

المنظمة العربية للتنمية الصناعية

بغداد ـ العراق

**حسن محمد سليم**

مستشار عام

صندوق أبو ظبى للانماء الاقتصادى العربى

**حميدة بن قاسم**

مدير مركز معالجة المعلومات

صندوق النقد العربى

أبو ظبى ـ الامارات

**خالد الفايز**

الرئيس التنفيذى

مؤسسة الخليج للاستثمار

الصفاة ـ الكويت

**خطار شبلى**

رئيس مجلس الإدارة ـ مدير عام

المؤسسة الوطنية لضمان الودائع

بيروت ـ لبنان

**ربحى أبو الحاج**

مدير قسم تخطيط البرامج والتنسيق

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا

بغداد ـ العراق

**رشيد خالد**
مدير دائرة الأبحاث والبرامج والعمليات
صندوق النقد العربى
أبو ظبى - الامارات

**سيف الدين الرامحى**
المؤسسة العربية للتنمية الصناعية
بغداد - العراق

**شارلز لويلن**
غرفة تجارة وصناعة عمان
مسقط - عمان

**صالح الظاهرى**
مدير عام
غرفة التجارة وصناعة أبو ظبى
أبو ظبى - الامارات

**صلاح حسن**
مدير الدائرة القانونية
صندوق النقد العربى
أبو ظبى - الامارات

**صلاح فهمى**
مستشار قانونى
المؤسسة العربية لضمان الاستثمار
الصفاة - الكويت

**الطاهر الهادى الجهيمى**
أستاذ وأمين مركز بحوث العلوم الاقتصادية
بنغازى - ليبيا

**طاهر داوود موسى**

اقتصادى أول

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا - الأمم المتحدة

بغداد - العراق

**عادل عاصم**

معهد الكويت للأبحاث العلمية

الصفاة - الكويت

**عبد الشكور شعلان**

مدير دائرة الشرق الأوسط

صندوق النقد الدولى

واشنطن - الولايات المتحدة

**عبد الله إبراهيم القويز**

المدير العام رئيس مجلس الادارة

صندوق النقد العربى

أبو ظبى - الامارات

**عبد العزيز قريشى**

رئيس دائرة الأبحاث

رئاسة الجمهورية

الجزائر

**عبد الله عمار السعودى**

الرئيس والمدير التنفيذى .

المؤسسة المصرفية العربية

المنامة - البحرين

**عبد الله الملا**

مدير إدارة النقد والمال والاستثمار

مجلس التعاون لدول الخليج العربية

الرياض - السعودية

**عبد الوهاب التمار**

رئيس مكتب التمار للاستشارات الاقتصادية
الكويت

**عبد الوهاب خياطة**

الرئيس التنفيذى ـ نائب رئيس مجلس المحافظين
البنك المركزى العمانى
مسقط ـ عمان

**عرفان العظمه**

مستشار ، دائرة الأبحاث والبرامج والعمليات
صندوق النقد العربى
أبو ظبى ـ الامارات

**على موسى**

نائب رئيس مجلس الادارة
شركة المطاحن العمانية
مسقط ـ عمان

**عز الدين شمس الدين**

مستشار المدير التنفيذى
البنك الدولى
واشنطن ـ الولايات المتحدة

**عون الجنيبى**

مدير إدارة الدراسات والأبحاث
غرفة تجارة وصناعة أبو ظبى
أبو ظبى ـ الامارات

**فريد العرفاوى**

المدير المركزى
البنك المغربى للتجارة الخارجية
الدار البيضاء ـ المغرب

**فؤاد بن زاكور**

مدير فرع باريس

البنك المغربى للتجارة الخارجية

باريس

**فؤاد قائد محمد**

الممثل المقيم

البرنامج الانمائى للأمم المتحدة

أبو ظبى ـ الامارات

**نبيل عبد الله قمبر**

رئيس المجموعة الأسيوية للعمليات

صندوق أبو ظبى للانماء الاقتصادى العربى

أبو ظبى ـ الامارات

**فهد الراشد**

أمين عام

هيئة الاستثمار بوزارة المالية

الكويت

**فوزى حمد السلطان**

مدير تنفيذى

البنك الدولى

واشنطن ـ الولايات المتحدة

**مبارك بن خليفة آل ثانى**

مدير إدارة البحوث والاحصاء

مؤسسة النقد القطرى

الدوحة ـ قطر

**محمد أيمن الميدانى**

أستاذ مشارك

كلية الادارة الصناعية

جامعة الملك فهد للبترول والمعادن

الظهران ـ السعودية

**محمد بشار كبَّارة**

مدير المكتب الاقتصادى فى رئاسة الجمهورية

دمشق ـ سوريا

**محمد ترباش**

رئيس مجلس إدارة صندوق المساهمة

الجزائر

**محمد خلفان خرباش**

مدير دائرة الاستثمارات

وزارة المالية

أبو ظبى ـ الامارات

**محمد سليمان**

مسؤول البرامج

البرنامج الانمائى للأمم المتحدة

أبو ظبى ـ الامارات

**محمد سعيد النابلسى**

الأمين العام التنفيذى

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا ـ الأمم المتحدة

بغداد ـ العراق

**محمد سعيد شاهين**

مدير دائرة الاستثمار

صندوق النقد العربى

أبو ظبى ـ الامارات

**محمد العسومى**

البنك الصناعى

دبى ـ الامارات

**وهيب سعيد بن زقر**

رئيس مجلس إدارة بنك القاهرة السعودى،

جدة ـ السعودية

**محمد الزروق رجب**

محافظ مصرف ليبيا المركزى

طرابلس ـ ليبيا

**محمد الفنيش**

مدير تنفيذى

صندوق النقد الدولى

واشنطن ـ الولايات المتحدة

**محمد عبد العزيز كلمور**

مدير دائرة البحوث والاحصاء

البنك المركزى العمانى

مسقط ـ عمان

**محمد عبد الله نور**

مساعد المدير العام

البرنامج الانمائى للأمم المتحدة

نيويوك ـ الولايات المتحدة

**محمد الملا**

أمين عام اتحاد الغرف العربية الخليجية

الدمام ـ السعودية

**مراد بن اشنهو**

مدير تنفيذى
البنك الدولى
واشنطن ـ الولايات المتحدة

**مسفر العجمى**

مدير الدائرة الادارية
صندوق النقد العربى
أبو ظبى ـ الامارات

**منصور الزكوانى**

عضو مجلس إدارة
غرفة تجارة وصناعة عُمان
مسقط ـ عمان

**مهنا الكوارى**

رئيس قسم ميزان المدفوعات
مؤسسة النقد القطرى
الدوحة ـ قطر

**موريس جرجس**

معهد الكويت للأبحاث العلمية
الصفاة ـ الكويت

**ناصر الصائغ**

مدير عام المنظمة العربية للعلوم الادارية
عمان ـ الأردن

**وليد خدورى**

مدير التحرير
نشرة ميس
قبرص

**شاكر موسى عيسى**

خبير أول

مصرف الامارات المركزى

أبو ظبى - الأمارات

**ربيع صادق دحلان**

مدير عام المنظمة العربية للاتصالات السعودية

جدة - المملكة العربية السعودية

**ثانى سالم الكثيرى**

اقتصادى

المؤسسة العامة للصناعة

أبو ظبى - الامارات

رقم الايداع بدار الكتب

٨٩ / ٥١٧٤

مطابع الأهرام التجارية ــ قليوب مصر


Bibliotheca Alexandrina
0417017